

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН
КОНСОЛИДИРАНИ ТЕКСТОВЕ И КОМЕНТАРИ



Библиотека
Студии по Европейско право

ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН

КОНСОЛИДИРАНИ ТЕКСТОВЕ И КОМЕНТАРИ

Съставители: Атанас Семов, Христо Христов

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“
София • 2012

Настоящото издание съдържа резултати от изследвания, финансирани със средства, отпуснати целево от държавния бюджет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ за 2009 г.

© 2012 Атанас Семов, Христо Христов – съставителство и предговор

ISBN 978-954-07-3007-3

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

СЪДЪРЖАНИЕ

КОМЕНТАРИ

ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР

Жан-Пол Жаке / 9

ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР И СЪДЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доминик Ритленг / 85

ПОСЛЕДНАТА РЕФОРМА В НОРМАТИВНАТА БАЗА НА ЕС?

Юлия Захариева / 103

ПЛАХИТЕ РЕФОРМИ НА УМОРЕНА ЕВРОПА

Атанас Семов / 111

ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН -

ОСНОВНИ ПРОМЕНИ В ПЪРВИЧНОТО ПРАВО НА ЕС

Христо Христов / 169

КОНСОЛИДИРАНИ ТЕКСТОВЕ

НА ДОГОВОРА ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

И

НА ДОГОВОРА ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО

НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ / 301

КОМЕНТАРИ

ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР

*Жан-Пол ЖАКЕ**

Настоящото издание предоставя възможност в този кратък предговор да се припомни историята на Договора от Лисабон, както и да се открият неговите основни нововъведения.

I. ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ДОГОВОРА

Провалът на референдумите във Франция и в Холандия нанесе решителен удар върху процеса на ратифициране на Европейската конституция. Няколко страни, между които и Люксембург, продължиха процеса на ратификация чрез референдум, други се възползваха от създалата се ситуация, за да спрат вътрешните си процедури. Настъпи време за размисъл. Някои противници на Конституционния договор във Франция изтъкнаха съществуването на вече готов план Б, с което подчертаваха, че отхвърлянето на Конституцията беше само възможност за по-бързо завръщане към преговорите именно заради съществуването на този предполагаем план. Но много трудно беше да се вземе насериозно този аргумент, имащ за цел да успокои нечистата съвест на тези избиратели, които въпреки своята благосклонност към европейското обединение бяха изкушени от отрицателния вот. Но как въобще може сериозно да се допусне, че държавите-членки ще се откажат от Европейската конституция и успоредно с това ще договарят тайно някакво друго решение? Както в политическо, така и в практическо отношение подобна идея граничи с мистиката, освен ако не се приеме, че в основата ѝ стои разбирането, че рано или късно държавите-членки ще бъдат принудени да намерят някакъв изход от създалата се ситуация.

* Почетен преподавател в Университета в Страсбург, Почетен генерален директор на Правната служба на Съвета на Европейския съюз.

Поради липса на вече готов план Б реакцията на Европейския съвет никак не бе изненадваща. Както в случаите, когато ревизии на Учредителните договори бяха отхвърлени в Дания и Ирландия, беше решено да се приложи определен период за размисъл. Наложително беше да се анализират и разберат резултатите от двата референдума, да се определи линия, по която да се продължи напред. Приложената формула по-скоро представляваше временно прекъсване на дебата, отколкото време за истински размисъл. Единствено Комисията под ръководството на Марго Валстрьом предложи анализ, наречен „План Д“¹, насочен към това да информира гражданите и да провокира дебат. В общ план резултатите бяха повече от скромни.

Всъщност предизвикателството, пред което бяха изправени членовете на Съюза, като се отчитат несъгласията с Европейската конституция, беше да се определи стратегия, в рамките на която след това да се стигне до консенсус, за да бъде постигнат краен резултат.

§ 1. В търсене на стратегия за излизане от кризата

Възможни бяха два пътя – единият: да се изостави за известен период всяка надежда за преразглеждане, с цел съсредоточаване върху търсенето на конкретни резултати. Вторият: на проучване на възможните пътища за съгласие с оглед бързото преразглеждане на Договорите.

1. Към Европа на резултатите?

Според привържениците на този подход отсъствието на интерес към европейското обединение и последвалият провал на Европейската конституция произтичат от липсата на близост между европейските институции и гражданите. Европейската интеграция изглежда отдалечена от конкретните грижи на европейците, те не винаги виждат ясно връзка-

¹ „План Д“ – от демокрация – бел. ред.

та между действията на Съюза и трудностите, които имат в своето ежедневие. Тази диагноза обаче е неточна, тя не взема предвид някои елементи на френския и холандския вот по ратификацията на Конституционния договор. Всъщност до традиционно гласуващите против европейската интеграция и до онези, които намират ЕС за твърде отдалечен от гражданите, имаше и доста голям брой избиратели, които искаха да изразят своето неодобрение, да отхвърлят политиката на националните правителства.

Проучване на „Евробарометър“, осъществено през юни 2005, непосредствено след френския вот, показваше, че всъщност повече от половината гласували с „не“ са се произнесли по отношение на икономическото и социалното положение във Франция и едва 20% са мотивирали своя отрицателен вот въз основа на мотиви, свързани със самата Европейска конституция. Видно е, че гражданите са очаквали от ЕС по-скоро отговор на техните непосредствени проблеми, отколкото са изразили позиция относно институционните реформи. Отгук някои заключиха, че само когато се даде доказателство, че Съюзът може да отговори ефективно на конкретните проблеми на гражданите, дебатът относно институционната реформа може да започне отново. Именно този път пое британското председателство, когато организира неформалното събиране на държавните и правителствените ръководители в Хемптън Корт на 27 октомври 2005. Търсеше се съгласие по конкретни пътища за развитие на Съюза във връзка с теми като глобализацията, икономиката на знанието, научните изследвания, енергетиката, имиграцията. По този повод председателят на Комисията Жозе Мануел Барозо заяви: „...Аз вярвам, че гражданите не желаят абстрактни дискусии за институциите. Институциите са важни, да, така е, но те очакват от нас да се насочим към конкретни резултати в области като демографията, борбата против нелегалната имиграция, общ подход към енергията, изследванията и иновациите, за да бъдем конкурентоспособни в глобален аспект“².

² ...“I believe that the citizens do not want abstract discussions about institutions. The institutions are important, yes, but now they want us to focus on concrete results, on such matters as demography, as the fight against illegal

Визираният подход обаче сравнително бързо показва ограниченията си. Една част от предвидените теми спадат частично в полето на компетентност на Общността. Аналогична е хипотезата със социалните въпроси, които изиграха решаваща роля за негативния вот. Освен това е трудно да се отделят политиките от институциите. Преговорите по проекта за Конституция не бяха водени заради интелектуалното удоволствие на няколко специалисти, а защото беше от съществено значение да се извърши реформа с цел да се адаптира институционната система към разширяването на Съюза на Изток. Лишено от перспектива е да се правят проекти, ако институционният механизъм поставя под съмнение тяхното прилагане. Резултатът би бил, както често се случва, да се създадат очаквания, които впоследствие се оказват неоправдани. Такъв е случаят например с проблемите на енергетиката, изискващи в настоящия договор гласуване с единодушие, докато Конституцията позволяваше в тази област да се премине към гласуване с квалифицирано мнозинство. В тази и в други области ясно се вижда, че колкото по-силно е искането за приемане на конкретни мерки, толкова по-очевидно е, че в повечето случаи преразглеждането на Договорите се явява задължително предварително условие.

2. Неизбежната ревизия на Договорите

Отвъд виждането за една Европа на конкретните резултати всъщност прозираха императивите на политическите реалности, невъзможността да се търси легитимно решение на патовата ситуация преди провеждането на избори във Франция и в Холандия. Единствено идването на власт в тези страни на далновидни управляващи, разполагащи с необходимата демократична легитимност и с ясен мандат от избирателите по европейската криза, можеше да позволи внасянето на нова динамика в процеса на институционни реформи.

immigration, a common approach to energy, how we can boost research and innovation so we can win the global competitiveness”, Press conference at the EU informal summit.

С това уравнение се сблъска Германия, която пое председателството на ЕС през първата половина на 2007 и успя да намери ефективно решение. Мнозина си приписаха успеха на Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 и макар приносът на всеки да има определено значение, все пак именно работата, извършена от германското правителство в сътрудничество с Главния секретариат на Съвета, подготви терена така, че на държавните и правителствените ръководители останаха за разрешаване само няколко важни въпроса, като общите щрихи вече бяха договорени. Работата започна дискретно след холандските, но преди френските избори. Всъщност, като се има предвид календарът на президентския вот във Франция и сроковете на германското председателство, наистина беше необходимо да се разполага с някакъв предварителен вариант на действие.

Основно затруднение представляваше намирането на компромис между държавите, които са ратифицирали Договора и са се обединили около една редакция на Договорите, и държавите, в които е имало негативен резултат по ратификацията. Първите желяха да бъде приет текстът, който е преминал ратификация, евентуално с леки промени в него. За вторите беше необходимо да се оформи достатъчно изменен текст, за да избегнат упреците, че не следват волята на народа, като подлагат на ратификация текст, прекалено близък до вече отхвърления от гражданите. Положението се усложняваше и от факта, че някои страни като Полша и Обединеното кралство бяха спрели процедурата по ратификация, въпреки че са подписали Конституционния договор, и заявиха, че могат да започнат преговорите само на цената на съществени промени спрямо Конституцията.

Основният компромис се оказа възможен въз основа на привидно опростен договор. Ставаше въпрос да се запази, доколкото е възможно, съдържанието на Европейската конституция, като същевременно се избегне външното оприличаване на текст от конституционен характер. Решението, към което се ориентираха държавите-членки, беше да се върнат от консолидиран редактиран текст на Договорите към кла-

сическия модел на изменение на Договорите чрез внасяне на изменения в отделни техни текстове. Това решение всъщност е отказ от достъпния характер на ревизията, тъй като ревизираният Договор в действителност представлява безкраен низ от измененията, които се внасят в настоящите договори³. За да бъде достъпна новата редакция на Договорите, е необходимо всъщност да се изготви консолидирана версия с подписаните изменения, като по този начин се гарантират яснота и действителна публичност.

§ 2. Съдържание на Лисабонския договор

Сложното уравнение, което трябваше да бъде решено в хода на преговорния процес, беше как да се удовлетворят Франция и Холандия, без да се подразнят страните, ратифицирали договора, като в същото време се намерят решения на новите искания на няколко страни, преди всичко на Полша и Обединеното кралство. В този контекст беше необходимо да се отделят на първо време основните пунктове, по които има съгласие, и след това точка по точка да се преговаря по отделните искания.

1. Основният компромис

Основният компромис беше постигнат преди събирането на Европейския съвет. Привържениците на Конституцията приеха да се откажат от всичко, което оприличава изменението на Договорите на конституционен акт – наименованието конституция, символи, поста министър на външните работи, термините „европейски закон“ и „европейски рамков закон“. Прилагането на този подход наложи и някои допълнителни нововъведения. Така например Европейската конституция уреждаше изрично принципа на примат на правото на ЕС

³ В това отношение достатъчно е да се прочете проектът, изготвен от Юридическия отдел на Съвета и понастоящем поставен на обсъждане от експертите, док. SIG 1/07 от 23 юли 2007 г., качен на интернетстраницата на Съвета в рубриката „Междуправителствена конференция“.

над вътрешното право на държавите-членки. Отстраняването на този текст от новата редакция на Договорите според някои можеше да се интерпретира като преразглеждане на този фундаментален принцип. Това съответно наложи да бъде добавена декларация, придружена от становище на правната служба на Съвета, за да се укаже, че липсата на позоваване на примата не поставя под съмнение юриспруденцията на Съда по отношение на този принцип.

В замяна на това другите държави-членки се съгласиха основните решения, които даваше Европейската конституция – консолидирането на структурата на Съюза, изясняването на въпроса за неговата правосубектност, премахването на стълбовата структура, да се запазят в новата ревизия. Освен това беше решено занапред ДЕС и ДЕО да се разглеждат като две части на единен корпус норми на първичното право. Промените в системата на институциите – въвеждане на постоянен Председател на Европейския съвет, намаляване броя на комисарите, промяна в системата на ГКМ в Съвета, също бяха пренесени в новия договор, с някои допълнения, що се отнася до влизане в сила и прилагане на новата система на претегляне на гласовете и приемане на решения между представителите на държавите-членки.

2. Особените трудности

За да се отговори на по-тежките искания, идващи преди всичко от холандска и френска страна, освен премахването на конституционния апарат беше необходимо и въвеждането на определени допълнителни изменения. Внесени бяха нови елементи в контрола над спазването на принципа на субсидиарност. По искане на холандското правителство беше включен протокол относно услугите от общ интерес с цел да се гарантира компетентността на държавите-членки в уредбата на този особен дял обществени отношения. Чрез това решение се търси преодоляване на страховете, според които либерализацията в рамките на Вътрешния пазар ерозира националните системи, предоставящи услуги от общ иконо-

мически интерес. По същия начин беше определено, че правомощията на Съюза относно въпроси на семейното право с трансграничен елемент могат да бъдат прилагани само с еднородност⁴. Премахнато беше дефинирането на свободната конкуренция като цел на Съюза, което фигурираше в Конституцията. Отмяната съответстваше на критиките, направени по време на дебатите по референдума във Франция. За да няма това решение последици в рамките на действащата правна уредба на конкуренцията, към Лисабонския договор беше прибавен протокол, указващ мястото на конкуренцията във Вътрешния пазар и предприемането на мерки за защита на конкуренцията въз основа на член 308. За някои анализатори обаче премахването на конкуренцията от целите на европейската интеграция е промяна с голямо значение, защото тя превръща конкуренцията от самостоятелна цел в инструмент на Вътрешния пазар. В заключение компетенциите на Съюза относно климатичните промени и енергията бяха засилени и както това се предвиждаше в Европейската конституция, една голяма част от енергийната политика занапред ще бъде регулирана с квалифицирано мнозинство.

Накратко, основните нововъведения в Лисабонския договор са важни. Създаването на длъжността Председател на Европейския съвет, двустранната обвързаност на Върховния представител на ОВППС, едновременно отговорен пред Съвета и Заместник-председател на Комисията, намаляването на броя на комисарите, промяната в системата на гласуване в Съвета бяха обект на много коментари, но това, което остана по-незабелязано, е обхватът на процеса на демократизация на Европейския съюз. Ролята на националните парламенти нарасна и гражданите могат да упражнят право на законодателна инициатива. Несъмнено Комисията не е задължена да даде ход на предложенията, които ще бъдат направени, но мислимо ли е от политическа гледна точка тя да остави без последствие искане, което ѝ е отправено от няколко милиона граждани на Съюза? Ролята на гражданското общество

⁴ Тази мярка бе поискана от полското правителство.

е заложена в договора и Комисията трябва да води диалог с него, преди да представи нови предложения. Но най-вече гласуването с квалифицирано мнозинство става правило и се прилага в нови 93 случая. По същия начин процедурата по съвместно приемане на решения се прилага в 50 нови хипотези. Налице е промяна от съществено значение. След една привидно технократична Европа идва една открито демократична Европа.

3. Особени клаузи за Обединеното кралство и Полша

Оставаше да се разрешат британските и полските проблеми. За тази цел Европейският съвет прибегна до изпитаните техники на opting-out и на модифициране на нововъведенията във времето. Проблемът на британското правителство бе да стигне до текст, който не поставя под въпрос основни елементи на суверенитета, с цел да не бъде принудено да прибегне до референдум. То получи удовлетворение по някои точки чрез премахването на всичко, което би придало конституционен вид на текста. Оставаше обаче въпросът за Хартата на основните права, както и този за уредбата в материята на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Британската съдържаност относно Хартата не е от вчера. Тя бе преодоляна при изработването на Конституцията чрез едно по-ясно разграничение между права и принципи, както и чрез една декларация, излишна впрочем, тъй като текстът на Хартата вече съдържаше разпоредба с идентично съдържание и според която Хартата не разширява компетенциите на Съюза. За да намери решение, германското председателство оттегли Хартата от основния текст на Договорите и чрез една проста препратка я вмъкна в член 6 ДЕС, като отново беше изрично указано, че Хартата не разширява компетенциите на Съюза. За британците това не беше достатъчно и те предложиха на Европейския съвет грижливо съставен протокол, чиято основна цел беше да отнеме компетентността на СЕО и на британските съдилища да осъществяват контрол над съответствието на „законите, подзаконовите нормативни актове и административните

практики или действия в Обединеното кралство“ с гарантираните от Хартата права. Протоколът уточнява, че това правило се прилага специално в част IV на Хартата (Солидарност), т.е. визирани са в частност социалните права. Вярно е, в увода на този протокол се напомня, че Хартата потвърждава съществуващите в Съюза права и не създава нови. Ако това е така обаче, Обединеното кралство вече е обвързано с така изведените права като основни принципи на правото. Следователно, изглежда, основната цел на Обединеното кралство в действителност е да ограничи прилагането на социалните принципи, съдържащи се в Хартата, доколкото подобни разрешения не са присъщи на британското право. Впрочем тълкуването на протокола, който целенасочено е подготвен от британското правителство в доста завоалирани формулировки, ще се превърне в благодатна почва за правната теория и съдебната практика.

В практичен аспект мнозина смятат, че е за предпочитане да има Харта, приложима за 26 или 25 държави-членки, отколкото изобщо да няма Харта. Полша се присъедини към Обединеното кралство в последния момент. Тя бе загрижена не толкова за социалните права, тъй като в декларацията припомни привързаността на поляците към тези права, колкото за личния и семейния живот, както и за брака. Страхът ѝ беше преди всичко да не се окаже принудена да признае еднopolовите бракове, както и да смекчи законодателството си относно доброволното прекъсване на бременността. По тези въпроси обаче Хартата доста обстойно се позовава на Европейската конвенция за правата на човека, по която Полша е страна. Освен това Хартата предвижда правото на брак да се упражнява в рамките на условията, определени от националното законодателство. В този контекст може да разсъждаваме за реалното съдържание на полския *opting-out*. Отвъд юридическата страна това решение е политически знак към полското обществено мнение.

Относно Пространството на свобода, сигурност и правосъдие взетото от Обединеното кралство решение е отново искане на *opting-out*. В материята на досъдебното и полицейското сътрудничество това решение, изглежда, беше необходимо, тъй като разборедбите на Договорите, отнасящи се до тези глави,

се позовават на клаузите в Конституцията, наречени „клауза-спирачка“ и „клауза-ускорител“. По силата на т.нар. „клауза-спирачка“ при прилагане на общата законодателна процедура, ако една държава-членка счита, че даден проект за нормативен акт засяга основни елементи на нейната правна система, тя може да отнесе този проект към Европейския съвет, което от своя страна води до спирането на предложението при липса на консенсус относно неговото съдържание. От друга страна, „клаузата-ускорител“ позволява в тази хипотеза на девет държави-членки да продължат напред под формата на засилено сътрудничество. Наличието на тази формула „спирачка-ускорител“ позволява на британското правителство да приеме, че националният суверенитет е защитен. От друга страна, решението *opting-out* е знак, адресиран към общественото мнение.

Завършващият етап на преговорите с Обединеното кралство беше белязан от юридически дебат относно разширяването на компетентността на Съда по отношение Пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Обединеното кралство искаше да избегне разширяването на компетентността на Съда по отношение на съществуващи актове, в които то участва. За тази цел бе постигнато съгласие, че по отношение на тези актове Съдът ще придобие обща компетентност едва след като изтекат пет години от влизането в сила на Договора от Лисабон. От този момент нататък Обединеното кралство ще може да избира по отношение на всеки акт дали за него ще се прилага общият режим или прилагането на съответния акт ще бъде преустановено. В случай на изменение на съществуващ акт по време на преходния петгодишен срок Обединеното кралство разполага със същия избор. Ако новите формули на *opting-out* се прибавят към вече съществуващите такива, ясно се проявява една Европа, която ще се развива на две скорости.

Що се отнася до Полша, освен проблемите, свързани с притесненията ѝ относно семейното право, приоритетен бе и въпросът за запазването на системата на гласуване, наложена с договора в Ница. В тази битка обаче поляците останаха сами, тъй като Испания, която в даден момент имаше същата позиция, премина в полето на привържениците на заложените в

Конституцията решения по отношение на гласуването в Съвета. Полша бе готова на компромис, основан на системата, наречена „корен квадратен“, според която всяка държава разполага с определен брой гласове, изчислен на базата на корен квадратен на нейното население. Това предложение обаче не беше приемливо за останалите държави-членки.

В крайна сметка се достигна до общоприемливо решение в една класическа формула, възпроизвеждаща Компромиса от Янина. Предвиденото в Конституцията решение за гласуването с квалифицирано мнозинство следва да се прилага, считано от 1 ноември 2014 г. От тази дата до 31 март 2017 г. една държава-членка може да поиска дадено отделно решение да бъде взето според система на гласуване от Договора от Ница. На последно място, при прилагане на новата система ще бъде приложим и Компромисът от Янина, който впрочем вече фигурираше в механизма по Конституцията. До 31 март 2017 г. той ще може да се използва по искане на държави-членки, представляващи $\frac{3}{4}$ от населението или от броя държави-членки, необходими за формирането на блокиращо малцинство. След 31 март 2017 Компромисът от Янина ще може да се приложи при достигане на праг от 55% от населението или от държавите-членки, необходими за формиране на блокиращо малцинство. В такава хипотеза Съветът следва да стигне до приемливо решение в разумен срок, съобразно ограниченията, наложени от Договорите. Тези разпоредби несъмнено не блестят с яснотата си, но трябва да се има предвид, че те вероятно ще бъдат рядко прилагани, ако се ръководим от досегашният опит по Компромиса от Янина, който е използван един-единствен път.

Може да се заключи, че добри или лоши, приетите решения бяха най-добрият възможен компромис. Постигната беше една основна цел – да не бъдат засегнати резултатите, постигнати в проекта за Европейска конституция. Така дадените от Конституцията решения, особено в материалноправната

уредба, бяха съхранени до такава степен, че някои упрекнаха Европейския съвет, че се е погрижил само да създаде фасада, зад която да скрие в действителност съдържанието на Конституционния договор⁵. Подобна оценка обаче е необективна. Европейският съвет взе предвид трудностите на държавите, които не бяха ратифицирали Европейската конституция, и внесе промени по основни компоненти на уредбата. Вярно е, че основната част от съдържанието на новата редакция е съставена от диспозиции, които се съдържаха в Конституцията. Но тези диспозиции, както основните решения на институционните реформи, изобщо не бяха оспорвани от никого. Страхове се отнасяха до една илюзия – че с Европейската конституция се създава европейска свръхдържава. Именно с оглед преодоляването на тези страхове беше направен ретуш на текста и бяха отстранени всички разпоредби, които можеха да се разглеждат като проявна форма на конституционната концепция. Имаше също страхове, свързани с икономически и социални проблеми. Те също бяха отчетени. Оттук идват промените в частта за конкуренцията.

Относно техниката на ревизиране на Договорите налице е връщане назад. Това се проявява не само в приетата формула за внасяне на изменение в съществуващата редакция на Договорите, а не за осъществяване на една обща нова редакция, но също в прибегването до изпитани техники за установяване на преходни периоди и opting-out механизми. За да се постигне този резултат, беше мобилизирана цялата възможна дипломатическа мъдрост.

Свидетели сме също на възтържествуването на общността⁶ метод над конституционния вследствие на това, че конституционният подход бе отхвърлен от някои от европейските народи. Общността метод се налага също в някои нови области като енергията и климатичните промени, което ясно показва, че реформата на интеграционната система не е самоцелна, тя е средство, което обслужва политиките на Общността. Оттам нататък единствено времето ще покаже

⁵ В текста „window dressing“ (бел. на прев.).

⁶ Още наричан комюнитарен метод или метод на интеграция (бел. ред.).

дали новите страни-членки и новите поколения ще разберат по-добре какво представляват т.нар. достижения, или *acquis communautaire*⁷, както и дали ще се наложи действителна солидарност между държавите-членки и народите в ЕС.

Ревизията от Лисабон е обект на основателни критики било по отношение на нейната сложност, било поради липсата на прозрачност, било заради някои от внесените с нея изменения. Допустимо ли е обаче да се обвиняват европейските ръководители за това, че са се намесили в ситуацията и че са се опитали да намерят решение на проблема. Влизането в сила на Лисабонския договор ще бъде ново начало за Съюза. Най-накрая ще бъде дадена възможност ЕС да се заеме с проблемите на своите граждани и да остави настрана институционните дебати. Така може би най-после ще има истинска възможност да се създаде една същинска Европа на резултатите?

II. ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Договорът от Лисабон бележи значителен напредък в защитата на основните права в Европейския съюз, тъй като предоставя на Хартата на основните права конституционен статут, като в същото време и` придава юридическа сила, каквато имат самите Договори. Това разрешение обаче не може да бъде разглеждано изолирано от един процес, започнал преди много години. В миналото усилията на СЕО бяха насочени преди всичко към утвърждаването на тези права в рамките на общностния правен ред вследствие на реакцията на някои национални конституционни юрисдикции, преди всичко на Конституционния съд на ФРГ и постановеното от него решение по делото *So lange I*. В отговор на тази реакция, която представля-

⁷ По този начин биха се избегнали недоразумения като това, залегнало в основата на протокола относно компетентността, поискан от една от тези държави. Както е известно, той уточнява, че в случай на поделена компетентност общностно предимство има по отношение само на тези въпроси, които са уредени от акт на Съюза, а не по отношение на цялата област на компетентност. Някой допуска ли, че директивата относно замърсяването на водата с въглероден диоксид решава всички възможни видове замърсяване на водите? ...

ваше остра заплата за действието на примата, Съдът намери формула на защитата на основните права по линия на основните принципи на правото, като формира един своеобразен съдебен каталог на основните права, вдъхновен в по-голямата си част от ЕКПЧ. Този период завърши с позоваването в член 6 от Договора за Европейския съюз на практиката на СЕО. Днес акцентът е изместен преди всичко към въпроса да се определи начинът на действие на основните права и съотнасянето им към четирите свободи на движение. Въпросът за примата на общностното право по отношение на националното право остава на заден план и вече не е в центъра на дебата.

Член 6 от Договора за Европейския съюз ясно определя рамките, в които трябва да действа общностният съд. Защитата на основните права в Европейския съюз произтича както от Европейската конвенция за правата на човека, така и от общите конституционни традиции на държавите-членки. Рецепцията на тези права в общностния правен ред се осъществява по линия на основните принципи на правото. Това не пречи на Съда да черпи вдъхновение и от други източници. Така СЕО се позовава също на международни конвенции, по които държавите-членки са страни. Този подход има своето особено значение, що се отнася до социалните права, които не са гарантирани от ЕКПЧ. Така Съдът придаде особена стойност на Европейската социална харта, сключена в рамките на Съвета на Европа⁸.

Хартата на основните права не беше възприета веднага от СЕО като източник на вдъхновение и превръщането ѝ в подобна референтна рамка е бавен и труден процес. Няма нищо учудващо в това, тъй като авторите на Договора от Ница не пожелаха да направят Хартата част от първичното право и се задоволиха да ѝ дадат формата на междуинституционен договор. На първо време генералният адвокат Тидзано допусна, че Хартата може да служи като неофициална кодификация, тъй като съдържа права, с които по определен ред вече са

⁸ В рамките на по-новата юриспруденция да се погледнат решенията: *Viking* от 11 декември 2007 (т. 43) и *Laval* от 18 декември 2007, дело C-341/05 (т. 90).

обект на защита в рамките на Общностното право⁹. След това Първоинстанционният съд прие, че Хартата може да служи като такава неофициална кодификация, тъй като тя следва конституционните традиции на държавите-членки¹⁰. От своя страна СЕО първоначално използва Хартата, без изрично да обявява това, при прилагането на основния принцип за достойнството на човешката личност¹¹. По-късно по дело, отнасящо се до събирането на семейство, Хартата послужи като средство за тълкуване на общностен текст, тъй като към нея препращат мотивите на съответния акт¹². Накрая, след подписването на Конституционния договор¹³, всякакви резерви относно Хартата изчезнаха. По този начин стъпка по стъпка Хартата извървя своя път в общностната система на основните права. На теоретично ниво влизането в сила на Договора от Лисабон трябва из основи да промени положението, тъй като от този момент занапред Хартата става част от първичното право. Същевременно имайки предвид запазването на разпоредбите на досегашния текст на чл. 6 ДЕС, основните принципи на правото ще запазят мястото, което имат в общностния правен ред. Все пак те губят изключителния си характер, доколкото Хартата ще се явява основният инструмент, гарантиращ основните права на човека.

⁹ Според него „е невъзможно да се пренебрегнат формулировките на Хартата и най-вече очевидното ѝ призвание да служи, когато разпоредбите го позволяват, за съществен източник на позоваване...“. Заключение от 8 февруари 2001, *ВЕСТУ*, дело С-173/99, сб. I-4851.

¹⁰ Решение от 30 януари 2002, *Max. mobil срещу Комисията*, дело Т-54/49, сб. II-313.

¹¹ Решение от 9 октомври 2001, *Нидерландия срещу Съвета*, дело С-377/99, сб. I-7079. Всъщност решението признава принципа, без да посочва източника. Хартата на основните права обаче е най-завършеният текст, който предвижда принципа за зачитане достойнството на човешката личност в Съюза.

¹² Решение от 27 юни 2006, *Парламентът срещу Съвета*, дело С-540/03, сб. I-5769.

¹³ Да се видят вече споменатите решения *Viking* и *Laval*. Съвпадение или целенасочено решение да се използва Хартата само след нейното одобрение и не само от институциите, дали съгласие на междуинституционално ниво, но също и от държавите-членки чрез подписването на договор, изготвящ Договора за създаване на Конституция за Европа.

§ 1. Хартата като основно средство за защита на правата на човека

За разлика от Конституцията, Договорът от Лисабон не включва Хартата на основните права в същинския текст на Договорите, но ѝ придава същата юридическа сила, каквато имат нейните разпоредби. Вариантът на Хартата, към който препраща Лисабонският договор, обаче не е оригиналният вариант, подписан от институциите в Ница, а вариант, ревизиран по повод включването му в Конституцията. Поради това Хартата беше отново официално подписана между Съвета, Парламента и Комисията на 12 декември 2007¹⁴. Също както Конституцията, Договорът от Лисабон уточнява, че при тълкуването на Хартата трябва да се вземат под внимание¹⁵ обяснителните бележки, дадени по време на нейното изработване¹⁶. Може да се заключи, че причисляването на Хартата към първичното право предполага, че ще бъде даден отговор на известен кръг от въпроси.

1. Основни права и компетентност на Съюза

Договорът от Лисабон изрично определя, че не съществува връзка между Хартата на основните права и режима на компетентност в правото на Съюза. Той уточнява, че уредбата в Хартата не може да има за последица разширяване на общностната компетентност в нито една област. Тази норма обаче свидетелства за неразбиране на проблематиката, което се проявява още от първите моменти на изготвянето на Хартата, и днес далеч не е изчезнало. Доста членове на Конвента смя-

¹⁴ Всъщност в технически аспект, тъй като Договорът от Лисабон не можеше да се позове на Конституцията и текстът, вписан в Конституцията, се различаваше от този на първоначалната редакция на Хартата, се наложи да се изготви нов автентичен текст на Хартата.

¹⁵ Освен нормите в дял VII на Хартата.

¹⁶ Странна е съдбата на обяснителните бележки, съставени от Секретариата на Конвента. Прегледани набързо от членовете на ръководството на Конвента в режим на писмена кореспонденция, след това те се превръщат в елемент за автентично тълкуване на документа, към който са приложени.

таха, че трябва да съществува паралелност между гарантираните от общностния правен ред права и компетентността на Общността в една или друга област. Според тях не би следвало да се предвиждат права, свързани с област на обществени отношения, в която не е предоставена компетентност на европейско ниво. От друга страна, съществуват опасения, че включването в текста на Хартата на определено право може да се разглежда като форма на овластяване на Съюза да приема законодателство по съответната проблематика. С други думи, имаше хора, които смятаха, че въз основа на гарантираната от Хартата свобода на изразяване може да се изведе компетентност на Общността да приема мерки в тази материя. В същата логика според тях забраната на смъртното наказание не следваше да фигурира в Хартата на основните права, тъй като Общността не разполага с компетентност да урежда въпросите на наказанията, приложими при извършване на престъпно деяние.

Подобна гледна точка е израз на съвършена липса на познание както относно правната уредба на компетентността в общностното право, така и относно материята на основните права. Що се отнася до последните, техният всеобхватен характер е отдавна приет и доказан. Всеки е наясно, че нарушаване на свободата на вероизповедание може да бъде налице не само когато се приеме акт в областта на правната уредба на религиозните въпроси – област, в която Съюзът не разполага с компетентност. Свободата на вероизповедание може да бъде накърнена и от решения в рамките на данъчното, санитарното, трудовото законодателство¹⁷. Оттук уредбата на основни права в Хартата цели да гарантира, че при упражняване на предоставената му компетентност Съюзът няма да нарушава тези основните права, както и държавите-членки няма да правят това, когато действат в приложното поле на общностното право. Така определеното задължение да се спазва едно основно право по никакъв начин не създава компетентност на Съюза да приема уредба по съответната материя, до която то

¹⁷ По тази точка да се види нашето участие в COHEN-JONATHAN, *Droits fondamentaux et compétences internes de la Communauté*, Bruylant, volume I, 2004.

се отнася. Съюзът просто е обвързан да следи това право да не се нарушава при упражняването на общо предоставената му власт в една или друга област на обществени отношения. Т.е. в уредбата, която създава Хартата, основните права очертават граница, те представляват условие за законност при упражняването на някаква друга компетентност, която Съюзът има.

Политическите опасения по отношение на евентуално разширяване на компетентността на Общността обаче бяха такива, че клаузата относно режима на общностна компетентност не само бе включена в Хартата, но фигурира и на две места в член 6 на Договора от Лисабон, без да броим и приложената към Договора чешка декларация в същия смисъл. Постановените наскоро решения *Laval* и *Viking* трябваше все пак да охладят страстите в това отношение. Казусът в тези дела беше свързан с отношението между правото на свободно предоставяне на услуги, правото на свобода на установяване и правото на стачка. Член 137 ЕО изключва изрично правото на стачка от компетенциите на Общността. Това означава ли, че Съдът може да не вземе предвид това право? Съдът не може да възприеме подобен прочит, тъй като „ако е вярна констатацията, че в областите, които не влизат в компетентност на Общността, държавите-членки остават по принцип свободни да определят условията за съществуване на въпросните права и особеностите на тяхното упражняване, то в упражняването на тази своя компетентност държавите трябва да зачитат правото на Общността. Следователно обстоятелството, че член 137 ДЕО не се прилага нито по отношение на правото на стачка, нито относно правото на lock-out, не може да има за последица да изключи прилагането на член 43 ДЕО по отношение на колективно действие от рода на това, за което става дума”¹⁸. Вярно е, че в този конкретен случай става въпрос по-скоро да се установи до каква степен едно основно право би могло да ограничи някоя от установените в Договора основни свободи на движение. Делото свидетелства, че връзката между основно право и компетентност е прекъсната. Тази зависимост не е нова. Тя вече беше

¹⁸ Решение *Laval*, т. 87 и 88.

видна в решението *Grant*, по което Съдът постанови, че „ако спазването на основните права... представлява условие за законността на действията на Общността, то тези права не могат сами по себе си да доведат до разширяването на приложното поле на разпоредбите в Договора извън сферата на компетентност на Общността“¹⁹.

Следва да се има предвид че, наличието на едно право, гарантирано в правния ред на ЕС, не може да даде на Съда властта да приложи това право извън приложното поле на Договорите²⁰. В тази логика СЕО отказва да приложи принципа на недискриминация в една вътрешноправна за Белгия проблемна ситуация между валонци и фламандци, въпреки че същевременно определя спорното фламандско законодателство за противоречащо на Общностното право в случай, че то би се приложило по отношение на работниците от Общността, упражняващи правото на свободно движение²¹.

2. Права и принципи в Хартата на основните права

Хартата на основните права урежда различен режим на защита на правата и принципите, включени в нея. При съставянето ѝ някои членове на Конвента считаха, че единствено същински подсъдните права, подлежащи непосредствено на съдебна защита, би трябвало да фигурират в Хартата, следователно определени социални права не следваше да бъдат включвани в нея²². Беше намерено компромисно решение чрез разграничаването на две категории основни права – същински основни права и права-принципи. По време на втория Конвент, натоварен да изготви проекта за Конституция, британските представители много настояваха да бъде ясно

¹⁹ Решение от 17 февруари 1998, дело C-249/96, сб. I-621, т. 45.

²⁰ Решение от 29 май 1997, *Kremzow*, дело C-299/95, сб. I-2629.

²¹ Решение от 1 април 2008, *Правителство на Френската общност и Правителство на Валония*, дело C-212/06, непубликувано.

²² Но не всички социални права, тъй като някои като синдикалните права например или защитата от несправедливо уволнение несъмнено подлежат на защита по съдебен ред.

прокарана тази разлика, като вследствие на това беше включен текстът на чл. 52 от Хартата. Разликата между права и принципи се състои в това, че докато упражняването на правата може да се търси пряко по съдебен ред, то позоваването на един принцип пред съда може да се извърши само срещу производна мярка по неговото прилагане. Т.е. едно физическо лице не би могло директно да иска от съда осъществяването на заложен в Хартата принцип, тъй като същият не създава субективно право в негова полза.

Ако оставим настрана въпроса за идентифицирането на принципите, съдържащи се в Хартата²³, основният въпрос е свързан с тяхната годност да бъдат защитени по съдебен ред. Формално позоваването на един принцип зависи от наличието на мярка по прилагането му, приета в ЕС или в държава-членка, в хипотеза, която попада в приложното поле на Договорите. Какво значение се придава на понятието „прилагане“? Може ли да се приеме, че прилагане е налице единствено когато предметът на акта непосредствено се отнася до определянето на условия за прилагане на принципа? Подобно тълкуване не е ли прекалено ограничително?

Ако е вярно, че частно лице не може да се позове на един принцип срещу дадена индивидуална мярка, която го засяга, този принцип не позволява ли да се изиска от съдията да се произнесе по съобразността на който и да е нормативен акт, който би имал за последица да засегне споменатия принцип? Така например член 25 признава правото на възрастни лица да участват в социалния и културния живот. Не би ли могло да се позовем на нарушение на член 25 срещу една мярка на ЕС, отнасяща се до трудова дейност или свободно предоставяне на услуги, вследствие на която възрастни лица биха били изключени? Отговорът е утвърдителен, защото в действителност принципите определят цели на действията на ЕС, които Съюзът не може да нарушава при осъществяване на законодателната си дейност.

²³ Обясненията по чл. 52 включват кратък списък с принципи, за който е обяснено, че не е изчерпателен.

Разбира се, само приемането на положителни мерки ще създаде субективни права, чието нарушаване може да бъде санкционирано от съдията. Въздържането на законодателя няма да представлява нарушение на Хартата, но нищо не пречи дадена мярка от общ характер, която Съюзът предприема и която противоречи на даден принцип, да бъде санкционирана от Съда. Бъдещето ще покаже дали СЕО е склонен да приеме такава тълкуване, което впрочем изглежда се налага като закономерна последица от обяснителните бележки към Хартата.

3. Действие на протокола относно прилагането на Хартата на основните права към Полша и Великобритания

Поради различни съображения Полша и Обединеното кралство се възползваха от особената ситуация, създадена се около новата ревизия на Договорите, и наложиха включването на специален протокол за двете държави към Хартата да се превърне в едно от условията да ратифицират Договора от Лисабон. В резултат какъв е статутът на тези две държави по отношение на Хартата? Отговорът на този въпрос зависи от внимателния прочит на протокола, който Съдът несъмнено ще бъде призван да тълкува. На първо място още в уводната част на протокола се подчертава, че Хартата „препотвърждава правата, свободите и принципите, признати в Европейския съюз, като ги прави по-забележими, без обаче да създава нови права и принципи“. След това протоколът припомня задълженията, които следва да изпълняват Великобритания и Полша по силата на сключените Договори и правото на Европейския съюз. Според член първи Хартата „не разширява правомощията на Съда на Европейския съюз или на съдебните органи на Полша и на Обединеното кралство да се произнасят доколко законите, подзаконовите актове или административните практики на двете държави са съвместими с правата, свободите и основните принципи, които Хартата утвърждава“.

Разпоредбите на протокола, изглежда, трябва да бъдат прочетени по следния начин: тъй като Хартата не създава нови

права²⁴, двете държави вече са обвързани от съдържанието на Хартата по силата на правото на ЕС, включително и от основните принципи на правото. Със сигурност Хартата не разширява приложното поле на съдебния контрол, но в същото време не го и ограничава. Това предполага, че контролът на СЕО и на националните юрисдикции ще продължи да бъде упражняван по същия начин, както досега. Впрочем Хартата по никакъв начин не разширява обхвата на правомощията на Съда и контролът по спазване на основните права ще продължи да се осъществява по класическия модел на контрол за законност или чрез исканията от Съда тълкувания на правото на ЕС. И все пак в § 2 на член първи се уточнява, че дял IV, посветен на социалните права, не създава защитими по съдебен ред права по отношение на Полша и Обединеното кралство, освен ако тяхното национално законодателство не предвижда съществуването на такива права. Дали това уточнение променя ситуацията? Би било възможно да се приложи стриктно тълкуване на протокола и да се поддържа позицията, че в никакъв случай Съдът не би могъл в казус, който засяга Великобритания или Полша, да прилага право, споменато в дял IV, ако въпросното право не е признато от националните законодателства на въпросните държави. Изглежда обаче, че хората, които са изготвили протокола, не са имали предвид точно това. По-скоро тяхното притеснение е свързано с възможността гражданите да упражняват пряко по съдебен ред срещу държавата принципите, уредени в Хартата. Т.е. да имат право на позоваване, аналогично на ситуацията, при която са налице разпоредби, пораждащи субективни права. В този контекст § 2 от протокола, разглеждан буквално, има предвид, че правата и принципите, заложили в дял IV на Хартата, могат да бъдат основание за съдебен контрол само ако са конкретизирани в законодателството на ЕС или в националните законодател-

²⁴ По въпроса за това, дали Хартата поражда или не нови права, може да се спори, но важното тук е, че според Обединеното кралство и Полша Хартата не поражда нови права. С това признание в рамките на първичното право двете държави се отказват да оспорват прилагането спрямо тях на едно от правата, съдържащи се в Хартата, с мотива, че ще надхвърли съществуващото право.

ства. Що се отнася до материята на социалните права, Хартата се придържа към текстовете, предвидени от правото на ЕС и националните законодателства. Когато такова преpraщане не е налице, то е, защото подобни правила вече съществуват в правото на Общността, както свидетелстват обяснителните бележки. Освен това, когато едно право е възприето в правопорядъка на ЕС, държавите-членки са длъжни да спазват въпросното право в приложното поле на договорите, без което еднообразното прилагане на правото на Съюза ще бъде поставено под въпрос. Това задължение не произтича от Хартата, а от принципите, на които почива прилагането на правото на Съюза, и съдебната практика е категорична по този въпрос. Следователно всяка държава е длъжна да спазва предвидените от европейското законодателство основни права, независимо от разрешенията в своето вътрешно право. За сметка на това в областите, които не спадат в обхвата на правото на ЕС, държавата упражнява свободно своята компетентност. Така задължението да се спазват основните права, гарантирани от правния ред на ЕС, не произтича от Хартата, която впрочем дори според визирания протокол просто потвърждава вече съществуващите права, а се корени по-скоро в задължението за съблодаване на правото на Съюза – задължение, на което се позовава и преамбюлт на протокола.

При така изтъкнатите съображения функцията на протокола не е да освободи Великобритания и Полша от задължението да зачитат съдържащата се в Хартата материално-правна уредба, тъй като тези страни приемат, че оттук нататък протоколът е част от правото на ЕС, независимо дали се базира на основните принципи на правото, или пък на вече съществуващото законодателство. Освен това, тъй като става дума за права, чиято защита по съдебен ред е подчинена на приемането на мерки по прилагането им, въпросните две държави, разбира се, приемат, че ще бъдат обвързани от приети от ЕС мерки по прилагане на визираните права-принципи по силата на принципа на примата. При отсъствието на такива мерки двете държави запазват свобода на действие. Единственото задължение, което би могло да произтече от тези все още ненамерили приложение права или принципи, няма да тежи

върху държавите-членки, а върху европейските институции. Те не могат да приемат мерки, които нарушават съдържанието се в Хартата принципи. Така един регламент или директива, приет в каквато и да е област, не може да накърнява нивото на социална или здравна защита, което съществува в ЕС. Още по-малко би било възможно този регламент или директива да засегне национална уредба по прилагане на правата и принципите, включени в дял IV²⁵. В тази област Хартата налага една свеобразна „standstill“ ситуация. Може да се обобщи, че протоколът в известна степен е безпредметен, тъй като предвижда изключение от ситуация, която в действителност не е уредена в Хартата.

Според самото британско правителство впрочем, протоколът не бива да се разглежда като *opting-out* от уредбата в Хартата, а като средство за внасяне на по-голяма яснота относно правилата, които вече фигурират в самата Харта. Според декларацията на министъра на външните работи пред Комитета по европейски въпроси на Камарата на лордовете: „Британският протокол не представлява „opt out“. Той има за цел да разсее правните съмнения, като изрично укаже със силата на правото, че нищо в Хартата не създава нови права, нито разширява властта на който и да е съд да отменя актове на британското право“²⁶. В известен смисъл протоколът повтаря хоризонталните разпоредби, отнасящи се до тълкуването и прилагането на Хартата. Както констатира Комитетът по европейски въпроси на Камарата на лордовете: „Протоколът няма за цел да доведе до различен ред на прилагане на Хартата в Обединеното кралство и Полша в сравнение с останалите държави-членки. Той има за цел да разсее съмненията относно обхвата и тълкуването на заложените в Хартата права и да осигури необходимите елементи за пълноценен прочит на

²⁵ Онова, което законодателят на Общността извършва, когато приема дадено законодателство. В нормативния акт ясно се посочва, че приетите норми целят да улеснят свободния обмен, което не поставя под съмнение правото на стачка.

²⁶ The Treaty of Lisbon: an impact assesment, House of Lords, European Union Committe, 10 th Report of Session 2007-2008, vol. I, p. 102.

дядл IV²⁷. В действителност този протокол представлява предупреждение, адресирано до британските съдилища, срещу всякакъв опит за използване на дял IV във вътрешни ситуации, особено що се отнася до чл. 28 от Хартата относно правото на колективни преговори и действия, което би поставило под въпрос британската уредба в тази област.

§ 2. Други източници на основните права

Логично е да се очаква придаването на статут на първично право на Хартата на основните права да обезсмисли позоваването в чл. 6 на Договора за Европейския съюз на основните принципи на правото и на общите конституционни традиции на държавите-членки, както и на Европейската конвенция за правата на човека. Подобно предположение обаче е погрешно. То дори би било лишено от съдържание, тъй като прибегването до основните принципи на правото никога не се е основавало на изрично разрешение в Договорите. В тази връзка наличието на други източници на основни права освен Хартата неизбежно води до въпроса как тези източници ще се прилагат?

1. Място на основните принципи на правото

Като имаме предвид, че в голяма степен е налице съвпадение между съдържанието на Хартата и основните права, защитени в качеството им на основни принципи на правото, запазването на нормата на чл. 6 ДЕС не би трябвало да има особено значение занапред. И все пак юриспруденцията на СЕО върху основните принципи на правото би могла да послужи в някои случаи като ръководство за тълкуването на определени норми в Хартата. Така например според уточнението в чл. 51 ХОП тя се прилага по отношение на държавите-членки „единствено когато същите прилагат правото на ЕС“. Обясненията в чл. 6, § 1, които би следвало да бъдат взети под внимание при тълкуването и прилагането на Хартата, не са съвсем ясни по този

²⁷ *Op. cit.*, p. 106.

въпрос. Като напомнят, че според юриспруденцията задължението за спазване на основните права обвързва държавите-членки, когато действат в рамките на правото на Съюза, посочените обяснения в чл. 6, § 1 отнасят към решението по делото *Wachhauf*²⁸, което обаче засяга единствено прилагането на общностното право. В тази хипотеза кои са онези национални мерки, които остават изключени от прилагането на общностното право? Съдът би могъл да стъпи на своята практика относно обхвата на основните принципи на правото, за да внесе яснота в ситуацията и да утвърди тезата за прилагане на Хартата по отношение на държавите-членки в рамките на приложното поле на общностното право. Това е само един пример за възможно допълване между Хартата и основните принципи. Има и други казуси, които биха могли да бъдат споменати – например правото на собственост или принципът *non bis in idem*.

Отвъд това използване на основните принципи на правото за целите на тълкуването, те остават открита възможност за признаване на нови права от страна на СЕО. Според чл. 6, § 3 ДЕС, който възпроизвежда досегашния текст на ДЕС, като източници за извеждане на основните принципи на правото се посочват ЕКПЧ и общите конституционни традиции на държавите-членки. Ролята на Конвенцията ще разгледаме малко по-късно. Що се отнася до общите конституционни традиции, те не се ограничават до решенията в конституционните текстове. Възможно е да произтичат от юриспруденцията на националните съдилища, възможно е да се проявят нови аспекти на вече съществуващи права. В тази връзка векторът на основните принципи, които еволюцията на обществените отношения би породила, ще позволи скрепяването на нови права в правото на ЕС.

2. Европейска конвенция за правата на човека

Договорът от Лисабон често се позовава на ЕКПЧ. От една страна, Конвенцията остава основен източник за извеждане на принципите на правото – правата на човека. Освен това

²⁸ СЕО, Решение от 13 юли 1989, дело 5/88, сб. 2609.

Хартата ѝ дава статут на минимален праг, под който защитата на основните права в ЕС не може да падне – чл. 53 ХОП. При решаването на въпроса за Хартата обаче, беше включено и едно друго положение, което цели да стигне още по-далече, като наложи съгласуваност между Хартата и Конвенцията, и по този начин гарантира единното тълкуване на съответните права. Оттук и чл. 52, § 3, който гласи, че при наличието на съответстващи права на тези права следва да се придава същият смисъл и обхват, какъвто те имат по Конвенцията, като същевременно се допуска защитата, която предоставя правото на ЕС, да бъде по-широка. Процесът на идентифициране на тези съответстващи права обаче не е лесен. Съществуват права, които са напълно идентични; права, чийто смисъл е много по-широк от онези, които са гарантирани от Конвенцията; а има и права, които, макар и идентични, намират много по-широко приложение в правото на ЕС, като например правилото *non bis in idem* или правото на синдикатите на колективни действия. Изясняването на този въпрос има особено значение, защото той обуславя възприемането на юриспруденцията на Съда в Страсбург от Съда в Люксембург. Впрочем неговото изясняване не е определящо за идентифициране на правата, които Хартата и Конвенцията съдържат едновременно, но също така и за възможните ограничения по тях, тъй като предвиденият по чл. 52, § 1 режим не е идентичен с този на Конвенцията. При съвпадане на правата ще бъдат приложими възможните ограничения по Конвенцията. В останалите случаи ще се прилага режимът по чл. 52, доколкото той няма за последица да доведе до по-слаба защита от онази, която е предвидена по ЕКПЧ.

Текстът на чл. 52 от Хартата бе обект на сериозни дебати в Конвента, противопоставящи привържениците на автономията на общностното право срещу защитниците на едно цялостно приложение на Европейската конвенция за правата на човека. Първите бяха на мнение, че клаузата, определяща ЕКПЧ като минимален стандарт, заложен в чл. 53 от Конвенцията, е напълно достатъчна, докато вторите пледираха за единна система на защита на основните човешки права на европейско

ниво с цел да се избегне ситуацията, при която националните съдилища биха били обвързани да прилагат едновременно различни норми за едно и също основно право. Съгласие беше постигнато в последния възможен момент. В действителност въпросът ще бъде разрешен с присъединяването на Съюза към ЕКПЧ, предвидено в чл. 6, § 2 ДЕС. В тази перспектива статутът на минимален стандарт, отреден на Конвенцията, ще бъде утвърден под надзора на Съда в Страсбург. Така конвенцията ще придобие същинската роля на субсидиарен източник на основните права, каквато ѝ признава ЕСПЧ в своята практика. В тази логика отново, ролята на Конвенцията като източник на основните принципи на правото ще изгуби своя смисъл, тъй като Съдът в Люксембург ще трябва пряко да прилага Конвенцията. В тази хипотеза ще останат ли валидни въпросителните относно чл. 52, § 3? Възможни са съмнения. В общия случай, доколкото правото на ЕС не се простира подалеч в защитата на основните права от Конвенцията, Съдът ще прилага именно Конвенцията. Ако правото на ЕС към определен момент предоставя по-широка защита или съдържа ново право, невъзприето в правния ред по Конвенцията, тогава ще се прилага това собствено право. Доколкото чл. 52 бе изготвен, когато перспективата за приемане на решение за присъединяване към ЕКПЧ не беше толкова голяма, може да се предположи, че след евентуалното присъединяване на ЕС към Конвенцията интересът към чл. 53 ще се загуби.

Очевидно е, че след влизане в сила на Лисабонския договор ЕС ще разполага с изрично уредена система на защита на основните права. В краткосрочен план това обстоятелство не би трябвало да създава големи трудности, що се отнася до съдържанието на вече признатите от Съда права. От друга страна обаче, приносът на юриспруденцията ще бъде от голямо значение за изясняване на въпроси като тези, свързани с приложното поле на този режим, с прилагания режим към правата-принципи, с обхвата на протокола за Великобритания и Полша, за съотношението на тази система с ЕКПЧ и особено за предвидените в нея допустими ограничения на основните права.

В областта на основните права Договорът от Лисабон е продукт на дълга еволюция, която произтича едновременно от волята на създателите на договорите и от работата на Съда. В тази област повече от която и да е друга диалогът между Съд и учредителна власт беше плодотворен, макар и да бяха необходими дълги години, за да може този диалог да даде своите плодове. Разбира се, настъпилите промени оставят открити някои въпроси. Вътрешната свързаност на система трябва да бъде изяснена. Някои вероятно биха отпразнили критики към учредителната власт, но всяка ревизия на „конституционната харта на Съюза“, ако трябва да се изразява в терминологията на Съда, почива върху необходимостта да бъде намерен компромис между разминаващи се стремежи и страхове. Основна черта на този компромис е, че оставя „сенчести зони“, в които практиката и Съдът ще внесат яснота във времето. Освен това много рядко се случва учредителната власт да успее да предвиди всички възможни последици от един текст, който е изготвен, за да бъде прилаган десетилетия и който ще бъде поставен в условията на непредвидими днес обстоятелства. В областта на основните права тълкуването на даден текст трябва да бъде съобразено с еволюцията на обществата и с мирогледа относно ценностите, въз основа на които тя протича. Така или иначе, в Лисабонския договор учредителната власт се е опитала да изясни въпроса с източниците и е дала каталог на основните права. От своя страна СЕО в голяма степен успя да овладее съществуващите потенциални конфликти между различните правни системи, давайки полезни основни насоки. Оттук, ако Лисабонският договор бъде ратифициран, всичко е налице за навлизане в един нов етап в защитата на основните права в Европейския съюз.

III. Институционни аспекти

В институционен план Лисабонският договор не внася почти никакви промени по отношение текста на Конституцията. Като изключим промяната на наименованието на поста „Министър на външните работи“ във „Върховен представител на Европейския съюз по външната политика и политиката на сигурност“, реформите, съдържащи се в отхвърления с референдум от Франция текст, се срещат както в ДЕС, така и в ДФЕС. Това положение не е никак изненадващо, тъй като институционният въпрос не бе обект на особени спорове по време на дебатите за ратификация, а и никой не искаше да открива нови дебати върху трудно постигнати договорености. Нещо повече, процедурата по гласуване в Съвета бе оспорена от страна на Полша. Споразумение беше постигнато чрез въстановяване действието на Компромиса от Янина в два етапа.

В създадените условия напълно естествено е да се осляняме на намеренията на авторите на Конституцията. Основна цел при нейното изготвяне беше да се засили ефективността на институциите, заченати в общност от шест държави-членки и поставени под въпрос от последователните разширявания на интеграционната система. Процесът на разширяване бе съпътстван и от известно придвижване към демократизация на системата – нещо, което е видимо в последователните ревизии на Договорите. И все пак тези реформи не се отнасят до съществуващата институционна архитектура, за която се предполага, че е съобразена с нуждите на Съюз, съставен от двадесет и седем държави-членки.

§ 1. Как да направим институционната система по-ефективна?

Засилването ефективността на институционната система зависи от известен брой подобрения, които е необходимо да се въведат както в уредбата на Европейския съвет, така и относно Комисията, и относно управлението на външната по-

литика. За сметка на това Съветът си остава в общи линии същият, ако изключим променената система на гласуване, необходимост както с оглед на демократичността, така и с оглед на ефективността.

1. Европейският съвет, институция с постоянен Председател

Трансформирането на Европейския съвет в институция е естественият завършек на един дълъг процес. До приемането на Единния европейски акт Европейският съвет беше неофициално формирание от държавни глави и правителствени ръководители. Единният акт и последвалите го Договори постепенно дадоха по-ясна визия за неговите структура и функции, без обаче да му придават статут на институция, тъй като се търсеше как да се запази неформалният начин на функциониране. Именно такъв статут придобива Европейският съвет с Лисабонския договор, като основната последица от това ще бъде подчиняването на приеманите от него актове на контрола на Съда. Функциите търпят лека промяна, ако не отчитаме премахването на структурата на стълбовете и уреждането на статута на институция. Това позволява да се прекрати двойственият характер на хипотезата успоредно с Европейския съвет и съществува Съветът, заседаващ във формат държавни и правителствени ръководители. Разглежданото решение беше необходимо през определен период, за да позволи на Европейския съвет да изпълнява някои функции по номиниране и определяне на основните насоки на политиката в дадени области. Така занапред Европейският съвет ще може да следва предоставените му функции, свързани с дефиниране на насоките на действие на Съюза, и едновременно с това да изпълнява задачи по номиниране и арбитраж²⁹, които са му възложени в Договорите. В замяна на това Договорът от Лисабон ясно изключва каквото и да е било участие на Европейския съвет в законодателната дейност, функция, която остава

²⁹ Например в областта на социалната сигурност или на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

изключително право на Съвета. Хипотезата, според която в някои случаи Европейският съвет би могъл да замени Съвета в законодателната му функция, е изоставена. Институционализирането на Европейския съвет, който ще разполага с вътрешен правилник, ще бъде за сметка на гъвкавото функциониране, което го характеризираше досега. Всъщност не се очакват особени промени в това отношение – Заключениета на Европейския съвет от Севиля вече в значителна степен ограничават неформалното начало, възлагайки на КОРЕПЕР и на Съвета „Общи въпроси“ да подготвят заседанията на Европейския съвет. Процесът „Брюкселизация“ на институцията си проправя път за сметка на лицата, отговарящи за подготовката на срещите на върха на национално ниво. Основното предимство от този процес е поставянето на работата на Европейския съвет в по-голяма степен в светлината на общите интереси на Общността.

В самата уредба на Европейския съвет основното нововъведение се изразява в създаването на поста Председател на Европейския съвет, който ще бъде избран за период от две години и половина с квалифицирано мнозинство, с право на еднократно преизбиране, и чиито функции няма да могат да се съвместяват с национален мандат. Създаването на подобно постоянно председателство има своята логика в необходимостта да се гарантира ефективната подготовка и приемствеността в работите на Европейския съвет. В действителност механизмът на Европейския съвет забавяше работата си преди всичко поради липсата на ефективно управление по осъществяване на заключенията, приети при провежданите заседания. Самото съществуване на председателство на ротационен принцип предполага, че някои от направените от Европейския съвет заключения биха могли да бъдат пренебрегнати при предаване на ръководната роля в работата на Европейския съвет на следващото Председателство. Постоянният председател ще се нагърби с мисията да подтиква различните европейски институции да осигуряват задоволително развитие по определените от Европейския съвет насоки. Той ще представлява „паметта“ на институцията и нейно изпълни-

телно тяло. Разбира се, неговата функция ще бъде предимно общополитическа, но като се има предвид легитимността на Европейския съвет, ще бъде трудно позициите на Председателя на Европейския съвет да се игнорират. Комисията не прие сърдечно тази реформа. Всъщност новият Председател би могъл да засенчи Председателя на Комисията. Впрочем това е причината, поради която съставителите на Договора грижливо изясниха какви са функциите на Председателя на Европейския съвет. Дори и в този случай обаче, не е изключено новият Председател да се възприема от общественото мнение като „президент“ на ЕС. Всичко зависи от лицето, избрано да изпълнява тази функция. По същата логика, тъй като Председателят на Европейския съвет трябва да представлява ЕС на „своето ниво“ в рамките на общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС), налага се да бъде намерен някакъв *modus vivendi* с Върховния представител в тази материя. Това ще бъде значително по-лесно, тъй като Върховният представител, макар и член на Комисията, бива определян от Европейския съвет. Може да се предположи, че Председателят на Европейския съвет ще ръководи делегацията на ЕС при срещи с чуждестранните държавни глави заедно с Председателя на Комисията, който отговаря за общата търговска политика и външните аспекти на вътрешната политика на общността в различните материи. Единствено опитът може да покаже как ще функционира една система, чието равновесие ще зависи в голяма степен от подбраните личности и от техните лични характеристики.

2. Управление на външните отношения

С връщането към поста на Върховен представител по ОВППС, който вече няма да има статута на Генерален секретар на Съвета, ролята на Върховния представител значително се променя. Едновременно избран от Европейския съвет и отговорен пред него, Върховният представител е също и Заместник-председател на Комисията, които съответно, в това число и Върховният представител по ОВППС, се утвържда-

ват от Европейския парламент. Чрез тази сложна формула се цели да се гарантира единството на изпълнителната власт в областта на външната политика. Върховният представител ще отговаря основно за ОВППС, но в качеството си на заместник-председател той най-вероятно ще ръководи и група от комисари, които имат определени функции във външните отношения, като обща търговска политика, помощ за развитие, хуманитарна дейност. Така Върховният представител ще трябва да гарантира кохерентност във външната политика на ЕС. Той ще има на разположение общата дипломатическа служба, нов инструмент, създаден в резултат на сливането на службите на Комисията и Съвета, към който ще бъдат причислени и дипломати, командирани от държавите-членки. Накрая предвидено е още едно съществено нововъведение – Върховният представител за външната политика ще бъде председател на Съвета във формат „Външни работи“.

Може да се заключи, че и по отношение на този компонент въздействието на направените промени трудно може да се предвиди докрай. До голяма степен то зависи от това дали ще бъдат съвместими отделните елементи, които Договорът успоредно урежда. Това е въпрос на организация, но също така и на личности. В действителност Договорът предполага едно „раздвоение на върха“. Как едно лице ще бъде представител на Комисията и логично ще отстоява нейните позиции и едновременно с това ще ръководи работата на Съвета, където ще трябва да има посредническа роля и да търси постигането на компромис, понякога дори в ущърб на Комисията? Как ще се гарантира съвместната работа с останалите членове на Комисията, чиито ресори в едно или друго отношение имат проявление във външните отношения? Как ще се упражнява правото на инициатива и изпълнителната функция, които Договорът в частност възлага на Върховния представител в областта на ОВППС, и едновременно с това ще се съблюдава принципът на колегиалност, присъщ в работата на Комисията? Какви отношения ще бъдат установени с Парламента, който контролира бюджета? Дали не става дума за началото на един зашеметяващ опит, който ако е успешен, би позво-

лил да се наложи становището, изразено от някои автори, за прегрупиране на изпълнителните функции, упражнявани от Съвета и Комисията, в ръцете на една-единствена личност или на една-единствена институция?

3. Комисията - „край на упадъка?“

От края на председателството на Жак Делор сме свидетели на прогресивен спад в авторитета на Комисията, без за това да имат вина единствено лицата, които последователно са били нейни председатели. Съществуват причини от структурен характер, които в действителност не зависят от личните качества на лицето, което упражнява функциите на Председател.

За да овладеят ситуацията, на първо време държавите-членки засилиха легитимността и правомощията на Председателя на Комисията - изменен беше редът на неговото излъчване, като с течение на времето се стигна до по-съществено участие на Европейския парламент във формиране на Комисията. Първоначално Председателят на Комисията се определяше от Европейския съвет след консултиране с бюрото на Парламента. Впоследствие се премина към консултиране на целия състав на Парламента. Накрая в Договора от Лисабон се говори за „избиране“ на Председателя на Комисията от Парламента по предложение на Европейския съвет. Следователно Председателят на Комисията дължи легитимността си както на държавите-членки, така и на народите на Съюза. Остава да видим дали употребата на термина „избор“ в Лисабонския договор, макар и да не променя процедурата по същество, ще има някакви политически последици и дали ще укрепи зависимостта между Председателя на Комисията и Парламента.

Като се ползва със собствена легитимност, Председателят на Комисията участва в избора на членовете на Комисията, които не могат да бъдат назначени без неговото съгласие. Впрочем по време на последното разширяване на ЕС на него му се предостави случай да упражни това правомощие, като той отказа

назначаването на предложената от една държава-членка кандидатура. По този начин определянето на състава на Комисията е разделено между държавите-членки и Председателя на Комисията, що се отнася до избора на кандидати, а Парламентът и Съветът отговарят за конституирането на колегията като цяло. В този контекст следва да се има предвид, че при формиране на състава на последната Комисия Парламентът заплаши да отхвърли целия предложен състав, за да наложи на Председателя Барозу промяна в състава на колегията.

Договорът от Ница позволява на Председателя да поиска освобождаването на член на Комисията, като за целта е необходимо искането му да бъде подкрепено от повече от половината членове на колегията. Лисабонският договор отива и по-далеч, като предоставя на Председателя властта да вземе самостоятелно решение за прекратяване на мандата на даден член. Ако към това прибавим и факта, че разпределението на ресорите също е отговорност на Председателя, както и това, че Договорът предвижда той да определя политическата ориентация, която да бъде следвана от колегията, трябва да си даваме сметка до каква степен статутът на Председателя е еволюирал от времето на Римските договори насам. Ако в началото Председателят на Комисията беше *първ сред равни*, то с течение на времето той по същество се издигна до положението на премиер в едно национално правителство. Тази еволюция на поста Председател на Комисията обаче не успя да предотврати упадъка на институцията.

Дали това не се дължи на факта, че причините за този упадък се коренят най-вече в самата формула за състава на колегията? Днес Комисията включва по един комисар от всяка държава-членка. Това нарастване на броя на членовете на Комисията поражда известни неудобства за институцията. На първо място неудобства от практическа гледна точка: разрастването на дейността на Комисията по сектори не следваше нарастването на броя на членовете на Комисията. В резултат на това някои членове на Комисията разполагат с твърде ограничена роля, като например да отговарят за езиковото многообразие. От друга страна, стои въпросът за трудности-

те, свързани с координиране на дейността на твърде големия брой членове на колегията. И все пак тези трудности са преодолими, както показва случаят с конкурентоспособността и както най-вероятно ще бъде в случая с външните отношения след Лисабон, с организирането на групи от членове на Комисията под ръководството на един заместник-председател. Другото неудобство в действащата формула е от политическо естество. Всъщност съвсем естествено е всяка държава да вижда в лицето на своя член на Комисията човек, който да защитава интересите ѝ, а когато едни се намесват в полза на „собствената си държава“, то и други се включват в тази игра и така ставаме свидетели на налагането на междуправителствено начало в Комисията, т. е. на един вид междуправителствени отношения в рамките на нейната работа. Впрочем тук няма място за наивност. Положението винаги е било такова, но беше донякъде коригирано при състав, който включваше по двама членове на Комисията от петте големи държави-членки и по един комисар от по-малките. Понастоящем всеки член на Комисията има право на глас и мнозинството в Комисията далеч не съвпада с това в Съвета. Оттам идва и естественият стремеж на Председателя на Комисията с цел да избегне проблеми в колегията да уговаря предварително някои инициативи с държавите-членки, за да получи от тях необходимата му политическа подкрепа. Вероятно това е една от причините за отслабването на авторитета на Комисията, която вече не представлява общите, а сбор от различни частни интереси. Тя все пак би могла да се противопостави на държавите с оръжията, които ѝ дава Договорът, в името на общия интерес, но вместо това Комисията пожертва предварително този интерес, за да осигури успеха на своите инициативи. Знаем, че Договорът от Ница предвиждаше намаляване на броя на членовете на Комисията след момента, в който Общността наброява 27 държави-членки. Следователно назначената през 2009 г. Комисия трябва да бъде подчинена на това правило за редукия на състава. Лисабонският договор задава краен срок до 2014 г., но уточнява, че броят на членовете на Комисията не може да надвишава две трети от

броя на държавите-членки, при съблюдаване на механизма на равнопоставена ротация. Следователно краят на засилване на междуправителственото начало в Комисията е забавен, но поставен във времето. Остава да узнаем дали през 2014 г. ще бъде възможно да се освободим от навици, които са придобити в продължение на повече от десет години.

Проблемът не се състои само в неблагоприятните последици от придаване на междуправителствен характер на отношенията в Комисията, истинският проблем се корени другаде. Основният порок в институционното развитие в продължение на повече от десет години се състои в това, че се постави под въпрос независимостта на Комисията. В действителност институционният триъгълник претърпя сериозна промяна в баланса на тежестите в полза на Парламента. Разбира се, последиците от това засегнаха и Съвета, но в по-малка степен, отколкото Комисията. Години наред Парламентът изпълняваше единствено функцията на консултативен орган и можеше да се надява на възможност да наложи позицията си единствено придвижвайки я по линия на Комисията. Оттук алиансът между Парламент и Комисия представляваше стабилен елемент в междуинституционната игра. С появата на съвместното приемане на решения обаче, а след това и с разширяването на кръга от случаи, в които тази процедура се прилага, „раздаването на картите“ се промени. Тъй като Парламентът вече може да обсъжда всичко пряко със Съвета, участието на Комисията не е толкова наложително. Оттук Парламентът постепенно засили влиянието си върху Комисията и реши да ѝ върже ръцете чрез поредица от рамкови споразумения. В рамките на законодателния процес Комисията запазва монопола си върху правото на инициатива, но тя все по-трудно успява да поддържа предложенията си, докато трае процедурата. Освен това наложените от Парламента зависимости отслабват позициите на Комисията спрямо Съвета. Парламентът в същото време има нужда от силна Комисия, която да подкрепя предложенията му, основаващи се на общия интерес. Доколкото позицията на Комисията във все по-голяма степен се предопределя от Парламента, Съветът

предпочита да обсъжда нещата пряко с Парламента и качеството на диалога с Комисията страда от това. Накратко, не можем да минем без преуреждане на системата, ако искаме да запазим принципа, според който Комисията трябва да защитава онова, което счита, че е в интерес на всички в Общността, срещу държавите-членки, а понякога и срещу членовете на Парламента. Само че всякакви спорове по този въпрос са забранени, тъй като в противен случай това би позволило Комисията да се сдобие с оръжия, които ще ѝ позволят да се противопоставя на Парламента, което от своя страна ще доведе до парламентарни протести, нещо, с което никой не би искал да се сблъсква. Нито Конституцията, нито Лисабонският договор пристъпват към преразглеждане на отношенията вътре в междуинституционния триъгълник и оставят системата да се развива в посока парламентарен режим. Разбира се, ние сме далеч от този резултат и необходимото мнозинство за гласуването на вот на недоверие представлява ефективна спирачка в този процес, която осуетява риска от еволюиране към хронична нестабилност. И все пак изобщо не е наложително недоверие да бъде гласувано, за да бъде вотът на недоверие силно оръжие за разубеждаване на Комисията в едни или други случаи и за да утвърди влиянието на Парламента върху нея. Рано или късно е необходимо да бъде сериозно преосмислена общата архитектура на политическата система на ЕС.

4. Истинската същност на Съвета

Подобно на Парламента, уредбата на Съвета не търпи никакви промени в процеса на Лисабонската ревизия. След дълги дискусии относно председателството на Съвета системата в общи линии е съхранена в досегашния си вид. Разбира се, следва да се има предвид новото решение за колективно председателство на три държави-членки в период от 18 месеца, но този период ще бъде разделен на три части от по шест месеца. Единствената полза от тази операция е да позволи изготвянето на общи програми за действие между последователните председателства в рамките на 18 месеца. Честно казано,

аргументите в полза на реформата не бяха особено уместни. Изтъкваше се, че председателство на ротационен принцип би довело до липса на сцепление в работата на Съвета. Подобно заключение не е основателно. Ако говорим за външнополитическите отношения, понастоящем Върховният представител осигурява приемствеността и сцеплението в тази област, като въведените от Лисабонския договор изменения допълнително подсилват това положение. Що се отнася до вътрешните политики, отдавна мина времето, когато всяко председателство можеше в зависимост от собствените си интереси да взема решение кои въпроси да се разглеждат. Дейността на Съвета е предмет на предварително изготвена програма и трябва да се съобразява с програмата на другите институции. Нещо повече, задължението да се спазват наложените от съвместното вземане на решения крайни срокове ограничават свободата на действие на председателството, което е принудено да работи по определени въпроси, независимо дали желае или не. Накрая насоките, които идват от Европейския съвет, представляват допълнително задължение в работата на председателството. При тези условия свободата на действие на всяко председателство е ограничена. Впрочем ограничаването на продължителността до шест месеца е великолепен стимул за онези председателства, които желаят да включат в актива си определени резултати и налагат на Съвета постоянен ритъм на работа.

Недостатъците на формулата трябва да се търсят другаде. Председателството на ротационен принцип отслабва способността на Съвета да защитава интересите си в отношенията с другите институции. В стремежа си да постигне бързи резултати председателството е готово на компромиси спрямо другите институции по точки, които пряко засягат прерогативите на Съвета. Така една държава-членка начело на Съвета придава по-голяма стойност на краткосрочните интереси, които са от значение за нея, за сметка на дългосрочните интереси в полза на Съвета. В резултат на това настъпват прогресивни промени в институционното равновесие, освен ако останалите членове на Съвета не реагират. На следващо мяс-

то след разширяването всяка държава-членка поема председателството веднъж на 13 години. Вследствие на това се губи много от опита в председателството – опит, който съществуваше, когато председателството се упражняваше на всеки три или четири години. Така институционната памет вече се съхранява единствено в Генералния секретариат, който се издига до ранга на защитник на интересите на институцията не само пред другите институции, а понякога и пред самото председателство.

Другата важна промяна се състои в преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство в голям брой области, в които досега решенията се приемаха с единодушие. Всъщност квалифицираното мнозинство се превръща в обща процедура за приемане на решения и се прилага по отношение на 33 нови области. Разбира се, чувствителни области като данъчната или външната политика и сигурността остават изключени. Нещо повече, в политиката по правосъдие и вътрешни работи, в частта за съдебното и полицейското сътрудничество беше запазен принципът „спирачка-ускорител”. Решенията в тази област ще се приемат при гласуване с квалифицирано мнозинство, но всяка една държава-членка има право да отнесе обсъждания акт до Европейския съвет. В случай че не се постигне споразумение, може да бъде автоматично открито засилено сътрудничество по съответната уредба, ако девет държави-членки желаят да участват в него. Функционирането на Съвета няма да бъде съществено изменено от тази промяна, но ефективността на процеса по вземане на решения значително ще се подобри.

§ 2. Демократизация

Без да засягаме темата за демократичните принципи, които са предмет на друг доклад, важно е да отбележим, че функционирането на институциите е демократизирано. Това се проявява не само в нарастването на броя на случаите, в които се прилага съвместно приемане на решение, но и във въведените промени във функционирането на Съвета.

1. Разширяване на приложното поле на процедурата на съвместно приемане на решения

Договорът възприема принцип, че всеки законодателен акт подлежи на процедура на съвместно приемане на решения, освен в изрично изключените случаи. Така процедурата на съвместно приемане на решения се превръща в обща законодателна процедура. Бюджетната процедура бива трансформирана в съкратен вариант на процедурата на съвместно приемане на решения. Текстът дори дава право на Парламента на последната дума в приемането на бюджета, но до подобно положение не би следвало да се стига. Всъщност Договорът предвижда, че Парламентът е последната инстанция, която взема решение, когато Съветът не може да приеме бюджета, по който е било постигнато споразумение в помирителния комитет. При положение че всички членове на Съвета са също и членове на помирителния комитет, малко вероятно е да не приемат в Съвета решение, което вече веднъж са приели в рамките на комитета. Следователно правото на последна дума в бюджетната сфера явно е просто символичен компромис, без реално значение.

Съвместното приемане на законодателни решения почива на споразумение между Парламента и Съвета. Съвместното приемане на решения в законодателната област е разширено в четиридесет нови случая. Така занапред Парламентът се утвърждава като реален законодател заедно със Съвета по всички основни въпроси, свързани с правната уредба на Общността. Гражданите трябва да осъзнаят това и да осигуряват на Парламента същинска демократична легитимност чрез активно участие в европейските избори.

2. Демократизация на законодателния процес в Съвета

Тя се изразява в пакет от мерки, от които най-значима е промяната на системата за гласуване с квалифицирано мнозинство. Трябва да се отбележи също така, че се закрепва в Договора практиката законодателните дебати да бъдат публични.

Що се отнася до гласуването с квалифицирано мнозинство, днес е трудно да се определи значимостта на новата система, която ще се приложи едва след 2014 г., като нейното реално действие ще се прояви през 2017 г. Тя е придружена от повторната поява на Компромиса от Янина, който всъщност далеч не е толкова значим, колкото го представят. Първо, той има реална приложимост единствено в случаите, когато нито един от текстовете на Общността не налага конкретни срокове, в които съответното решение трябва да се приеме. Това изключва употребата му при гласуване на бюджета или след първо четене при съвместно приемане на решения. Освен това Процедурният правилник на Съвета налага да се приложи гласуване, когато мнозинството страни желаят това, което позволява да се преодолее блокаж, който би надхвърлил разумните срокове. И накрая, при предишното му битие Компромисът от Янина беше приложен един-единствен път.

Що се отнася до другите нововъведения, новата процедура на гласуване с квалифицирано мнозинство от 65 % от населението и 55% от членовете на Съвета е плод на постигането на равновесие между големите и малките държави-членки, допълнено от изискването блокиращото малцинство да включва поне четири държави, което от своя страна ограничава възможността за формиране на блокиращо малцинство между големите. Потенциалният конфликт между малки и големи обаче е доста илюзорен и не отговаря на действителната логика на гласуване в Съвета. В символичен аспект отчитането на големината на населението е нещо важно, но дали е ефективно в действителност? Важно е да се има предвид, че след разширяването системата на претегляне на гласовете от Ница не представлява пречка за вземането на решения. Причината за това е проста. В повечето случаи Съветът взема решение с единодушие. Обстоятелството, че се гласува с квалифицирано мнозинство, е много по-важно от пресмятането на гласовете.

В действителност от момента, в който една държава не може самостоятелно да блокира дадено решение, тя се вижда принудена да преговаря с други страни, за да не остане изолирана. Същевременно в условия на преговори Съветът

най-често постига съгласие или ако случаят не е такъв, държавите, които са против, приемат да направят компромис с първоначалната си позиция, тъй като са получили достатъчно отстъпки. На този процес е присъща логиката на солидарността, а не на конфронтацията. В много редки случаи се формира блокиращо малцинство, което съумява да попречи на приемането на решение.

Може да се заключи, че новата система за гласуване ще придаде на актовете на ЕС по-голяма легитимност, като се има предвид, че те ще бъдат приемани с подкрепата на представители на голяма част на населението на Съюза.

IV. ПРАВЕН РЕЖИМ НА КОМПЕТЕНТОСТТА

Още от зората на европейската интеграция въпросът за разделянето на компетенциите между ЕС и държавите-членки не е преставал да бъде предмет на дебати. Тези дискусии често имат толкова „техническа“ форма, че широката публика трудно осъзнава тяхното значение и последиците, до които се отнасят. В действителност в ежедневието на европейската интеграция почти няма дискусия, в която въпросът за компетенциите да не се поставя. Поради факта, че ЕС разполага единствено с такава компетентност и правомощия, каквато му е предоставена от държавите-членки, преди приемането на каквото и да е решение институциите трябва да проверят дали Съюзът разполага с необходимата компетентност. Именно това е един от основните елементи в дискусиите относно т.нар. на юридически жаргон „правна основа“ – т.е. наличието на конкретна разпоредба в Договорите, която предоставя на ЕС властта да приеме предлаганата мярка.

На този фон Договорите не съдържат обособена нарочна уредба на компетентността. Не са изрично уредени правилата нито по отношение на основните форми на компетентността и техните характеристики, нито по отношение на границите на отделните видове компетенции. СЕО се опита да запълни тази празнота, допусната от учредителната власт. Неговият принос

обаче е ограничен от конкретните дела, които са отнесени до Съда, поради което редица въпросителни остават открити. Подобна ситуация не е особено благоприятна от гледна точка на яснотата, възможни са разнообразни тълкувания на различните съдебни решения и най-вече невъзможно е гражданите да разберат всички тънкости в съображенията на Съда, ако приемем изобщо, че познават неговата юриспруденция. Следователно за гражданите е в значителна степен трудно да разграничат какво е предоставено във власт на Съюза и какво остава в прерогативите на държавите-членки. Отгук към ЕС често са отправяни критики за несъстоятелност на действията, които Съюзът предприема в случаи, за които всъщност той не разполага с компетентност да приеме това, което се очаква от него. По същия начин държавите са подложени на упреци за тяхното бездействие в хипотези, които всъщност попадат в полето на компетентност на ЕС. Дебатът относно социалната политика илюстрира добре тази ситуация³⁰. В този контекст следва да се заключи, че демократичен контрол е възможен само ако съществува разграничение на компетенциите, което позволява да се идентифицира кой е отговорен за посоката, поела дадена политика, и да се преценят съответните отговорности на нивото на Съюза и на национално ниво. Затова именно Европейският съвет от Лаакен беше поискал Конвенцията да разгледа този въпрос.

Отвъд този стремеж към внасяне на яснота представителите на съставните части на федералните държави винаги са изразявали безпокойството си относно разширяването на компетентността на Съюза. Те се опасяват от последствията от това развитие върху собствените им компетенции. Всяко едно разширяване на компетенциите в полза на ЕС може да лиши федералните съставни част от властта да уреждат отношенията в дадена материя. Обикновено това е въпрос, който според националните конституции е в тяхна собствена компе-

³⁰ Европейският съюз е обвиняван, че не се бори достатъчно срещу социалния дъмпинг, като в същото време Съюзът разполага с ограничени компетенции в социалната материя. Но отсъства желание на ЕС да бъде предоставена по-широка компетентност поради опасения, че намесата на Съюза би поставила под въпрос някои социални придобивки.

тентност. Така развитието на европейската интеграция играе в определени случаи ролята на фактор, отслабващ федералните съставни части на национално ниво. Т.е. осъществяването на интеграцията „отгоре“ реално заличава федерализма „долу“. При тези условия не е изненадващо, че лендерите от Федерална република Германия бяха сред най-горещите привърженици на преразглеждането на режима на компетентността в ЕС.

В по-широк смисъл често се проявява страхът от глъззящо разширяване на компетенциите на Общността. Вътрешният пазар цялостно превзе икономическите дейности и това наложи ЕС да действа в сектори, които предварително са смятани за изключени от полето му на действие. Културата, спортът, а отскоро и здравеопазването са ярък пример в това отношение. Развитието на нещата в тази посока кара песимистите да се страхуват от постепенно задушаване на националните компетенции.

В тази логика въпросът за компетенциите следваше да бъде приоритет в работата на Конвента. Постепенно обаче тази тема мина на втори план. Утихването на страстите несъмнено се дължи на контакта на членовете на Конвента с действителността. На практика, след като мащабът на проблема бе прагматично оценен и реалността измести деформирания образ, създаден от някои таблоиди, постигането на споразумение беше на една ръка разстояние. Вместо да постави под съмнение съществуващата система, Конституцията беше насочена към това да играе разяснителна роля, като представи по логичен начин настоящото разпределение и като внесе частични и несъществени промени. Усилието бе насочено повече към внасянето на яснота, отколкото към внасянето на нови решения.

В общи линии нито Конституцията, нито Договорът от Лисабон преразглеждат избора, направен в предходните Договори. Както и понастоящем, разпределянето на компетентността между Европейския съюз и държавите-членки почива на принципа на предоставена компетентност³¹. Следователно Европейският

³¹ Лисабонският договор акцентира върху принципа на предоставена компетентност, като посочва, че не само Съюзът разполага с компетенции, които му предоставя Конституцията, но и подчертава, че компетенциите, които не са предоставени на Съюза, принадлежат на държавите-членки.

съюз разполага единствено с компетенциите, отредени му от договорите³². Държавите-членки осъществяват контрол върху разпределянето на компетенциите посредством процедурата по изменение на Договорите и заедно са носители на „компетентността за компетентността“. Именно на тази основа в Конституцията беше уреден въпросът за режима на компетентността в интеграционната система. За да можем да вникнем в тази уредба по-добре, е необходимо да се запознаем отблизо с основните понятия (§ 1), които единствено могат да разяснят типологията на компетенциите, предложена в Договора от Лисабон (§ 2).

§ 1. Проблематика, свързана с компетенциите на Съюза

Дискусията относно определянето на компетенциите на Съюза често е свеждана до избора на метод, използван за уредбата на различните области на действие на ЕС. Именно в това се състоеше всъщност целият спор относно възможността да бъде включен в Конституцията каталог с компетенциите на ЕС. Отговорът на този въпрос обаче не може да се основава единствено на абстрактни разсъждения. Трябва да бъдат отчетени основните черти, характеризиращи същността и упражняването на компетенциите.

1. Първоначални изводи

Една компетентност се определя на областта на действие, в която титулярят има правото да упражнява определена власт. Определението на тази област може да бъде повече или по-малко точно и предоставената власт да бъде повече или по-малко интензивна. Именно от тези два елемента (област и власт) се изгражда компетентността на Съюза. След като компетентността

³² Според чл. 5, § 2: „...По силата на принципа на предоставената компетентност Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите-членки са му предоставили с Договорите, с оглед постигане на поставените в тези Договори цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с Договорите, принадлежи на държавите-членки...“

е определена, се поставя въпросът за повече или по-малко окончателния характер на предоставянето на компетентност.

Най-лесният начин да се осъществи предоставяне на компетентност се състои в това да се опише с точност обхватът на полето, което тя покрива. Тази техника на материалноправна уредба се използва често във федералните държави, като немската и австрийската конституция са много добър пример в това отношение. Дълги разпоредби са посветени на това да дадат изключително подробно описание на областите на намеса на федерацията. Този „материален“ подход не е предпочетен при началната редакция на учредителните Договори, като вместо него е предпочетен т. нар. функционален подход. В този случай компетентността не е материално изведена, а определена по отношение на цели, които Съюзът следва да постигне. На първо място сред тях е поставено осъществяването на Вътрешния пазар. В същата логика чл. 95 от Договора предоставя компетентност на Общността да предприема мерки с цел да „сближи законодателните, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, които имат предмет установяването и функционирането на Вътрешния пазар“. Същото важи и за областите на четирите свободи – свободно движение на лица, на услуги, на стоки и на капитали.

Този тип на определяне на полето на една компетентност не налага материална граница на намесата на титуляря. Щом като дадена мярка се въвежда, за да бъде постигната определена от Договорите цел, тя влиза в компетентността на Съюза. Оттук, не може да бъде определена ясна секторна граница за действие на Съюза. След като е налице икономическа дейност, подчинена на правилата на Вътрешния пазар, ЕС може да приема мерки в тази област. По този начин, макар всяка общностна компетентност да е изключена в материята на религиозните отношения, Съдът постановява, че „чл. 2 на ДЕО трябва да бъде тълкуван в смисъл, че съставляват икономически дейности такива дейности, извършени от членовете на общност, основана на религиозни или на други духовни или философски идеи, които са извършени в рамките на търговски дейности, осъществявани от съответната общност, доколкото помощите, отпускани

от общността на членовете ѝ, могат да бъдат смятани за непряка насрещна престация на реални и ефективни дейности³³. По същия начин, що се отнася до спорта, „практикуването на спорт е от област на общностното право поради факта, че представлява икономическа дейност. Такъв е случаят с дейността на професионалните и полупрофесионалните играчи във футбола, доколкото дейността на последните е свързана с получаване на заплатата или друга насрещна престация за предоставени услуги“³⁴.

Прибягването до функционалния подход на определяне на компетентността не е присъщо само на Европейския съюз. Член 95 от Договора е вероятно приглушеното ехо на разпоредбите от Конституцията на САЩ, отнасящи се до властта на Конгреса да приема уредба относно търговията между щатите³⁵. СЕО уточнява границите на притегателната сила на Вътрешния пазар в съдебното решение за рекламата на тютюневите изделия: „...мерките, визирани в чл. 100 А, § 1, на Договора, са предназначени да подобряват условията на изграждане и функциониране на Вътрешния пазар. Да се тълкува този член като предоставящ на общностния законодател обща компетентност, за да управлява Вътрешния пазар, би било не само противоречащо на самия текст на цитираните разпоредби, но и противоречащо на принципа, според който компетенциите на Общността са предоставени компетенции“³⁶.

³³ Решение от 28 октомври 1988, *Seymann vs. Staatsecretaris van Justitie*, дело 196/87, сб. 6159.

³⁴ Решение от 12 декември 1974, *Walrave et Koch*, дело 36/74, сб. 1405. Същото се отнася и до организацията на въоръжените сили: „Със сигурност решенията на държавите-членки, отнасящи се до организацията на въоръжените им сили, няма да избегнат изцяло прилагането на общностното право, в частност когато е поставен под въпрос принципът на равенство между мъжете и жените...“. Решение от 11 март 2003, *Dory*, дело C-186/01, сб. I-2479.

³⁵ Тълкуването на тази клауза от американската конституция даде повод за голяма юриспруденция, белязана от важни изменения в съдебната практика, които биха могли да се сравнят с юриспруденцията на Съда. За началното тълкуване на съдия Маршал виж *Gibbon v. Ogden*, 9 Wheat. (22 U. S.).

³⁶ И съдът продължава: „Освен това акт, приет на основата на член 100А от Договора (днес 95), трябва ефективно да има за цел подобряването на условията за изграждане и функциониране на Вътрешния пазар. Ако обикновеното установяване на различия между националните нормативни актове, както и рискът от пречки по отношение на основните свобода

Съюзът обаче не притежава единствено компетенции от функционален характер. Всъщност в много области, предоставени в компетентност на ЕО при последователните ревизии на договорите, техниката на изброяване е широко използвана. За да се убедим, достатъчно е да разгледаме компетентността в социалната област. Чл. 137 ДЕО съдържа дълъг списък от области, в които Общността може да намеси. Освен това § 5 на същия член забранява всякакво упражняване на общностна компетентност в някои сектори, които по тази причина са запазени за държавите-членки. Ако чл. 175, отнасящ се до околната среда, остава верен на функционалния подход, упражняването на общностната компетентност в тази материя е старателно ограничено от цяла серия изисквания, отнасящи се до условията на упражняване на тази компетентност. С други думи общностният подход на уредба на компетентността далеч не е еднозначен. Той съчетава едновременно функционален и материален подход на определяне на месата на Общността.

Вторият елемент, който трябва да бъде взет под внимание в съставянето на режима на компетентността, се отнася до интензитета на предоставената компетентност. И тук не става въпрос да се определи обсегът на областта, в която Съюзът е компетентен, а да се измери „дълбочината“ на позволената намеса. В конкретния случай анализът на интензитета често е бил свеждан до въпроса, дали съществуването на общностна компетентност изключва каквато и да е намеса на държавите-членки. Отговорът на този въпрос се състои в класификацията на компетенциите, която постепенно бива утвърдена в хода на съдебната практика. На нея се дължи противопоставянето между изключителни и конкуриращи се компетенции. В случаите на изключителни компетенции властта на Общността в съответната материя изчерпва правото да се създава право. В случаите на конкуриращи се компетенции (или споделени според термина, приет от Лисабонския договор) държавите-

ди или изкривявания в конкуренцията могат да бъдат достатъчни, за да се оправдае изборът на чл. 100 А като правна основа, то тогава съдебният контрол на правната основа би бил лишен от каквато и да е ефективност“. Цитирано съдебно решение.

членки могат да осъществяват законодателна намеса дотам, докъдето Общността бездейства, а в случай на намеса на Общността техните действия са ограничени единствено в конкретния периметър на действие на общностното законодателство.

Това виждане за реалността обаче не дава пълна картина за ситуацията, отнасяща се до интензитета. В определен брой от сектори, като социална политика и околна среда, упражняването на общностна компетентност не изчерпва компетентността на държавите-членки. В тези случаи Съюзът приема минимални правила, което позволява на държавите-членки да приемат по-строги, по-благоприятни правила, при условие че те са съвместими с Договора. В този случай общностното предимство не е абсолютно и винаги остава място за намесата на държавите-членки.

Съществуват други средства за регулиране на интензитета на упражняване на компетентността. Правната основа може да налага да се прибегне до определен нормативен инструмент – регламент или директива, или да оставя избора в дискреция на законодателя. В първия случай интензитетът на действие е предопределен от Договора. По същия начин правната основа може да забрани всякакво хармонизиране на законодателства, какъвто е случаят с културата или отчасти със здравеопазването, като по този начин компетентността на Общността се свежда до приемането на програми или препоръки. Накрая интензитетът може също да е обусловен от избора, предоставен на държавите-членки да се отклоняват от установеното общностно законодателство. Така, докато в материята на Вътрешния пазар възможните изключения са строго ограничени от чл. 95, § 1, то изключенията, предвидени в чл. 176 в областта на околната среда, могат да се използват много по-лесно.

В условията на една толкова разнообразна реалност да се систематизира общ режим на компетентността е деликатен въпрос и без съмнение това е причината, поради която Конституцията предпазливо избира да стъпи на утвърдената съдебна практика.

Третият значим елемент в правния режим на компетентността е свързан с това, дали се предпочита ограничително

или гъвкаво предоставянето на компетентност. Една система на предоставяне на компетентност, основана на подробни списъци по предмети, е много по-ограничаваща, отколкото предоставянето на компетентност въз основа на функционалния подход. В този случай целите, които обуславят упражняването на компетентност, могат да са предмет на разширително тълкуване, основано на принципа на полезния ефект, докато система, основана на изрична уредба по области, би устояла в по-голяма степен на тълкувателно разширяване на компетентността от страна на Съда. От друга страна, ограничителният характер на предоставянето на компетентност зависи също и от това какъв характер има процедурата по изменение на конституционния акт. Настоящата процедура, която изисква единодушие между всички държави-членки, не предлага гъвкавост. Ето защо беше необходимо да се включат в Конституцията т.нар. „гъвкави клаузи“. Договорът възпроизвежда под леко изменена форма настоящата процедура по чл. 308, която позволява на Съвета да приема актове, когато Договорните разпоредби определят цел на Съюза, без да предвидят конкретни начини на действие за нейното постигане. Една такава клауза не би била необходима, ако Конституцията беше предвидила по-гъвкав ред за нейното ревизиране. Впрочем тази клауза остава подчинена на принципа на предоставена компетентност и не може да бъде използвана за създаване на нова компетентност и в нова област, а чисто и просто цели да позволи на Съюза да предприеме действия в рамките на вече предоставена му компетентност, когато Договорите не съдържат конкретна правна основа за тази цел³⁷.

Могат да бъдат намерени и други специални „гъвкави“ клаузи. Така например чл. 18 ДЕО съдържа разпоредба, подобна на тази в чл. 308, но с ограничен предмет – правото на свободно движение и на пребиваване на гражданите на ЕС. Обратно на това, в областта на правосъдието и вътрешните работи Лисабонският договор съдържа преходни клаузи, ко-

³⁷ Противно на това, което дълго време отстояваше доктрината, която виждаше в член 308 средство за разширяване на компетентността, виж Становище 2/94 от 28 март 1996, сб. I-1759.

ито позволяват в материята на наказателното право, наказателния процес и създаването на европейска прокуратура да се осъществява разширяване на компетентността на ЕС по решение на Съвета³⁸. Тези клаузи представляват компромис между държавите-членки, които желаят незабавно разширяване на компетентността в тази област, и тези, които се противопоставят на това решение. Така разширяване на компетентността е възможно без ревизиране на Конституцията, но то изисква единодушие, което съответно защитава правата на противопоставящите се държави-членки.

Като цяло ограничителният характер на уредбата на компетентността отговаря на нуждата от сигурност на държавите-членки, но същевременно оказва влияние върху избора на система за разпределяне на компетенциите между Съюза и държавите, участващи в него.

2. Целесъобразността да се създаде каталог на компетенциите?

По-лесно и по-прозрачно ли е да се уреди строго разграничаване на компетентностите на Съюза, отколкото да се предвиди списък с областите на компетентност на ЕС? Известно е, че това е отдавнашно искане на съставните части на федералните държави, които се опитват да възпроизведат в Съюза това, което отдавна прилагат на национално ниво като подход. Комисията респективно предлагаше различен начин на уреждане на въпроса, основан на класифициране на компетентността според интензитета на нейното упражняване. Така за всяка област на компетентност следва да бъде уточнен начинът на намеса на Съюза според неговия интензитет. По този начин изясняването на режима на компетентността между Съюза и неговите държави-членки ще бъде функция на „записването в Договора на определения за различните видове възможна намеса, на възможността в някои области да бъде указана допустимата степен на намеса, както и задължението

³⁸ Например чл. 81, § 3, чл. 86 § 4 ДФЕС.

да се обосновават във всеки специфичен случай причините за избора на определен тип действие”³⁹. Подобна система би позволила изключителна гъвкавост, тъй като факторът, който би имал определящо действие в нея, щеше да бъде не толкова материалният обseg на полето на компетентността, колкото интензитетът на намеса, подчинен в повечето случаи на избора на Комисията, при условие да бъде дадена задължителна обосновка и да се зачитат принципите на субсидиарност и пропорционалност. Това предложение, развито в проекта „Пенелопа” на Европейската комисия, беше отхвърлено без задълбочено обсъждане, защото не отговаряше на загрижеността на държавите да разполагат с ясна и ефикасна система за разграничаване на компетенциите.

Необходимостта от създаване на каталог не беше оспорвана. Обсъждането беше насочено повече към степента на точност, която каталогът следва да има. Всъщност, ако е необходимо да съществува каталог с области, в които Съюзът да може да се намеси, този каталог трябва да бъде повече или по-малко подробен. Следователно проблемът е в точността на изброяването. Подходящо ли е да се състави изчерпателен каталог, означаващ в най-големи детайли, област след област разделянето на компетенциите или трябва да се задоволим с изброяване на области, уточняващи целите за всяка от тях?

Първият подход изглежда *a priori* благоприятен за прозрачността, но той е само илюзия, която се разбива при сблъсък с реалността. Всъщност, колкото и да е качествено първоначалното съставяне на каталога, всеки юрист знае добре, че е невъзможно да се избегнат различните тълкувания. Оттам споровете в крайна сметка ще бъдат разрешени в практиката или прекратени от Съда. Няколко години след влизането в сила на Конституцията текстът ще бъде четен само с оглед на юриспруденцията и практиката. Въпросите, отнасящи се до компетенциите, ще се превърнат тогава в затворено поле за

³⁹ Уредба на компетентността: интензитет на намесата. Европейски конвент, работна група 5, Работен документ 4 от 5 юли 2002; виж също Европейска комисия, Как да свържем яснота и гъвкавост в системата на компетенциите на Европейския съюз, Работен документ 24 от 26 септември 2002 г.

вражда и съперничество между няколко специалисти и стремежът към яснота ще бъде изгубен.

Освен това всеки изчерпателен каталог носи в себе си ограничение, което може да се окаже недостатък, когато процедурата по изменение на конституционния акт е също ограничителна по своя характер. Какво е решението, когато трябва да се отговори на непредвидени от авторите на Конституцията ситуации? Ако списък на компетенциите, съставен през 19-и в., беше изброил всички превозни средства, съществуващи по време на неговото съставяне, би било необходимо след изобретяването на авиацията да се преразгледа Конституцията, за да се въведе тази нова дейност в полето на компетентността в транспорта. Изброяването трябва да бъде достатъчно гъвкаво, за да позволи своевременна реакция на новите проблеми, без обаче да е необходимо да се стига до прекалено опростяване на уредбата.

Именно поради всички тези причини техниката на изчерпателния каталог не е предпочетена. Впрочем възприетият подход на уредба на отделните политики в Конституцията не благоприятства този метод. В момента, в който е било решено да се стъпи на действащата уредба на политиките и да бъдат въведени само необходимите промени в част III, става трудно да се състави материален каталог на компетенциите. Всъщност разпоредбите в голямата си част целят да внесат яснота относно компетенциите с оглед процеса по вземане на решение⁴⁰. Да се преразгледат изцяло изискваше дълги преговори, които биха надхвърлили определения от Европейския съвет календар. Освен това къде подобен каталог следваше да бъде поставен – в първата част, с риск да се наруши нейната яснота, а третата част напълно да се изпразни от съдържание?

⁴⁰ Любопитно как този аспект отсъстваше от френските дебати за Конституцията. Тези, които искаха премахване на третата част на Конституционния договор, изглежда, не си даваха сметка, че един от основните въпроси на тази част е разграничаването на компетенциите. Нейното премахване би довело до значително разширяване на компетентността на Съюза, тъй като уредбата на компетентността щеше да бъде сведена само до общото изброяване от Първата част.

Избраният в Лисабонския договор подход е някъде по средата между уредбата на каталога и системата, такава каквато съществуваше досега. В Първата част на Договора се съдържа класификация на компетенциите, изградена на основа на интензитета на изключване на намесата на държавите-членки в областите, предоставени в компетентност на Съюза. Тази класификация е придружена от изброяване на областите на обществени отношения, покрити от всеки отделен вид компетентност. Но това изброяване е по-скоро индикативно, отколкото ограничително. То не е изчерпателно, що се отнася до т. нар. области на поделена компетентност, защото чл. 4 ДФЕС посочва, че следва да бъдат отнесени към този вид компетентност всички случаи, в които не е налице нито изключителна компетентност, нито компетентност на координация, подкрепа и допълване. От друга страна, общото отнасяне на различните материи към един или друг вид компетентност е допълнено от подробна уредба на съответните материи по-нататък в Договора, в частта, която е заимствана от настоящата редакция на Договорите, с присъщите и` техники на регулиране. Някои компетенции, като тези относно Вътрешния пазар, са винаги функционални. Други като тези, които се отнасят до социалната политика, са определени чрез изброяване на различни конкретни хипотези, понякога дори с обозначаване на случаи, в които е забранена намесата на Съюза.

Правилата, отнасящи се до интензитета на упражняване на компетенциите, произтичат от установената класификация в Първата част, но също така могат да придобият и други форми. Така например що се отнася до инструментите на регулиране, които следва да бъдат използвани в случая със сближаване на законодателствата във Вътрешния пазар, Договорът оставя на Съюза избора на подходящ правен инструмент – регламент или директива. Противно на това редът на работа на структурните фондове следва да бъде даден в регламент, докато в материите на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие директивата следва да бъде приоритетно използвана като регулативен инструмент. В материята на Политиката за сигурност и отбрана съответно Договорът указва използването на решения като основен инструмент. В общия случай обаче и в сравнение с досегашната

уредба в първичното право Договорът оставя в голяма степен на законодателя грижата да избере подходящ правен инструмент⁴¹.

Относителната яснота, която внасят чл. 2 до чл. 6 ДФЕС, до голяма степен е само привидна, тъй като разпоредбите на тези норми следва да бъдат разчитани във връзка с уредбата на отделните секторни политики. Трябва да се признае, че Конституцията, а след това и Лисабонският договор са насочени към определяне с висока степен на точност на общи принципи, които решават абстрактно въпроса за регулирането на компетентността. След като се зададе конкретен въпрос обаче, прозрачността е трудно постижима, освен ако не се приложи многостранен прочит на цялостната уредба, дадена в Договорите. Това е цената, която трябваше да бъде платена, за да не се стига до пълно преразглеждане на настоящите Договори – задача, която в политически, интелектуален или времеви порядък надхвърляше значително границите на конкретната ревизия. Наложено беше статуквото, с неудобството да е необходимо осъществяването на кръстосан прочит на цялата уредба в Договорите, за да се изясни каква е изградената система на компетентността.

§ 2. Резултатите от усилието за систематизация

Конвентът, а след това Междуправителствената конференция и преговарящите по Лисабонския договор се въздържаха внимателно от евентуалното възприемане на революционен подход. Без да се насочват към съществена промяна на системата, те търсят преди всичко въвеждането на ред в действащия режим на компетентността. Едва ли е изненада, че желанието за подобряване на уредбата се сблъска по много параграфи с различни политически съображения. Вследствие на това опитите за внасяне на ред не във всички случаи успяха да доведат до напълно логичен резултат както по отношение на класификацията на компетенциите, така и що се отнася до реда на тяхното упражняване.

⁴¹ Такъв например е подходът в социалната сфера.

1. Класификация на компетенциите

Лисабонският договор осъществява класификация на компетенциите в три категории, основана както на юриспруденцията, така и на трайно установената практика. От съществено значение е не толкова съставянето на тази класификация, колкото въвеждането ѝ в Договора. Принципи, които досега бяха обект на съдебната практика, вследствие на което се характеризираха с определена гъвкавост, приемат занапред изрична правна форма.

Компетенциите на Съюза са класирани в 3 категории: изключителна компетентност, поделена компетентност и компетентност на координация, подкрепа и допълване⁴². Чл. 2 на ДФЕС дава определение на всеки вид компетентност и препраща към отделните секторни политики, що се отнася до уредбата на обхвата и реда на упражняване на компетентността, докато следващите норми изброяват областите, които формират всяка една от трите категории компетентност. Дефинирането на отделните видове компетентност се основава на съотнасянето с компетенциите на държавите-членки. Разграничават се случаи, в които компетентността на Съюза не позволява на държавите-членки да се намесват – това са хипотезите на изключителна компетентност на Общността; други хипотези, при които възможността на държавата за действие се ограничава след намесата на Съюза – поделена компетентност; и накрая такива, в които упражняването на общностната компетентност не ограничава възможността за действие на държавите – допълваща компетентност.

- **Изключителните компетенции** се характеризират с това, че от влизането в сила на Договора държавите-членки губят властта да приемат мерки в съответните области. Употребата на термина „изключителна“ произтича от факта, че предоставянето на компетентността на Съюза изключва всякаква намеса на държавите в полето на тази компетентност. Авторите на Конституцията мъдро са преценили, че подобен

⁴² Тази категория доктрината определяше досега като допълваща компетентност.

трансфер би могъл да доведе до юридическа празнина в случаите, в които Съюзът още не се е намесил. В такава хипотеза Съюзът може да пожелае да позволи на държавите-членки да се намесят. Поради тази причина чл. 2 ДФЕС позволява на Съюза да упълномощи държавите-членки да осъществят намеса⁴³. Освен това, без това упълномощаване да е необходимо, държавите-членки могат да предприемат също мерки по прилагането на законодателството на Съюза. Изключителният характер на компетентността не се простира следователно по отношение на изпълнителната власт, която остава по принцип в ръцете на държавите-членки, както посочва чл. 291 от ДФЕС.

Списъкът с области, обхванати от изключителната компетентност на Съюза, е изчерпателен и отразява в голяма степен състоянието при сега действащата уредба. Става въпрос за митническия съюз, за правната уредба на конкуренцията, необходима за функционирането на Вътрешния пазар; за паричната политика в системата на еврото; за опазването на биологичните морски ресурси и общата търговска политика. Единственото нововъведение е свързано с включването на конкуренцията в обхвата на изключителната компетентност, но все пак в тези нейни елементи, свързани с функционирането на Вътрешния пазар.

С цел да отчете положението, установено в *acquis communautaire*, чл. 3, § 2 от ДФЕС определя също като материя, поставена в режим на изключителна компетентност, компетентността във външните отношения, свързана със сключването на международен договор, „когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза или е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват“. Следва да се признае усилието по възприемане на юриспруденцията, свързана с европейската спогодба за автомобилен транспорт, както и следващите решения, които

⁴³ Тази хипотеза е била разглеждана в чл. 12 на проекта за Договор за Европейския съюз, приет от Европейския парламент през 1984 г. Тя е съобразена с решението на СЕО по делото *Donckerwolcke* от 15 декември 1976, дело 41/76, сб. 559.

се ситуират в тази линия⁴⁴. Тъй като правната теория и съдебната практика не винаги са били съвсем ясни по този въпрос, смисълът, който трябва да се придаде на текста, без съмнение ще бъде предмет на дебат и ще трябва да премине успешно изпитанието на юридическото тълкуване.

- Областите на **поделена компетентност** се характеризират с това, че както Съюзът, така и държавите-членки могат да се намесват в съответната материя. Само че тази намеса не е едновременна, тъй като в хипотезата, когато Съюзът е упражнил предоставената му власт, държавите-членки не могат повече да се намесват в полето, обхванато от мерките на Съюза. Именно предимството при упражняване на компетентността позволява да се определи кой е конкретният титуляр на компетентността в съответната хипотеза. Ето защо понякога в този случай се говори за изключителен характер на компетентността, след като тя вече е упражнена от Съюза. Разбира се, изключването на действието на държавите-членки е присъщо само в полето на общностно предимство, което съответната законодателна мярка на Съюза създава. Поради това, когато ЕО осъществява минимална хармонизация, компетентността на държавите-членки да приемат самостоятелни правни актове не изчезва. Друго важно различие по отношение на изключителната компетентност се изразява във възможност за връщане към изходното положение, потвърдена и от текста на Договора. Съюзът може да отмени съществуващо законодателство, като това има за последица освобождаване на полето, което визирият акт е покривал, за намеса на държавите-членки. Възможна е също хипотеза, при която Съюзът поддържа само някои общи правила, които създават определена обща рамка, в която държавите-членки оттам нататък са свободни да действат, както намерят за добре. Тази възможност за връщане назад опровергава позицията на авторите, които виждаха в задължението за зачитане на *acquis communautaire* един обвързващ конституционен принцип. Законодателната власт на Съюза не

⁴⁴ Решение от 31 март 1971, дело 22/70, сб. 263, виж Становище 1/94 от 24 март 1995, сб. I-251 относно СТО.

е възпрепятствана да се върне назад в рамките на една материя на поделена компетентност.

Терминът „поделена компетентност“ не е много сполучлив, защото той подхранва илюзията за едновременна компетентност на Съюза и на държавите-членки в една и съща област⁴⁵. В действителност в тази категория общностна компетентност става въпрос за правомощия, чието упражняване се редува във времето. В материя на поделена компетентност държавите-членки остават компетентни, докато Съюзът не е упражнил предоставената му компетентност и съответно не е налице общностно предимство. След като е приет общностен законодателен акт, Съюзът единствен е компетентен в приложното поле на акта, налице е общностно предимство. Класическият израз „конкурираща се компетентност“, присъщ на немското конституционно право, би бил за предпочитане поради тази причина. Президиумът на Конвента беше преценил обаче, че той е неразбираем за гражданите. Същевременно стои въпросът, допустимо ли е да се използват разбираеми термини, които деформират реалността, или следва да се приближаваме колкото е възможно до тази действителност, като използваме прецизна, макар и по-неясна терминология?

Списъкът с области на поделена компетентност, установен в чл. 4 на Договора за функционирането на Европейския съюз, не е изчерпателен. Всъщност този член изброява само „основните“ области на поделена компетентност. За останалите, тъй като тези компетентности са остатъчни, според § 1 на чл. 4 всяка компетентност, която не фигурира в списъка на изключителните компетенции, нито в списъка на помощните области, е поделена. За да имаме точен поглед върху въпросните области, трябва да се отдадем на подробно изучаване на Договорите, за да определим кои са компетенциите, които, въпреки че не фигурират в списъка на чл. 4, трябва да бъдат

⁴⁵ Това е впрочем смисълът, който има този термин в действителност. Когато чл. 133, § 6 се отнася до „поделена“ компетентност, той визира компетентност, която принадлежи едновременно на Общността и на държавите-членки и която трябва да бъде упражнявана едновременно от всичките си титуляри.

класирани в категорията на поделените компетенции поради остатъчния им характер.

В някои случаи определянето на обсега на компетентността е деликатно. По този начин, що се отнася до социалната политика и до общественото здраве, в секторните разпоредби на Договора трябва да се определи точният обхват на тази компетентност. Като се имат предвид тези уточнения, области на поделена компетентност са: Вътрешният пазар⁴⁶, социалната политика за аспектите, определени в чл. 153 на ДФЕС, икономическата, социалната и териториалната кохезия, земеделието и риболовът (с изключение на опазването на биологичните морски ресурси, материя, която попада в обхвата на изключителната компетентност), околната среда, защитата на потребителите, транспортът, трансевропейските мрежи, енергетиката⁴⁷, пространството на свобода, сигурност и правосъдие, общественото здраве (за аспектите, определени в чл. 168 от ДФЕС).

Дотук дадените решения изглеждат издържани, но възникват определени въпроси, когато в този списък се добавят научните изследвания, технологичното развитие, космическото пространство, сътрудничеството за развитие и хуманитарната помощ. Същност трябва да се уточни, че в тези случаи упражняването от страна на Съюза на предоставената му компетентност не пречат държавите-членки да упражняват власт в съответната материя. С други думи общностно предимство в този случай не се проявява. Трябва обаче да се постави въпросът: не е ли нелогично да се даде общо определение на поделената компетентност, основаващо се на общностното предимство като същностна характеристика в тази категория, а след това да се включат в нея елементи, които противоречат на даденото определение? Тази особеност се

⁴⁶ Въпросът за класифицирането на Вътрешния пазар породил много дискусии. Очевидно е че държавите-членки не могат да изградят самостоятелно Вътрешен пазар. Следователно става въпрос за компетентност, която може да бъде упражнявана от Съюза. Същевременно не можем да говорим за изключителна компетентност, тъй като докато Съюзът не се е намесил, държавите-членки могат да законодателстват.

⁴⁷ Енергетиката фигурираше в чл. 3, littera u, на ДЕО, но нямаше за предмет специфична юридическа основа.

дължи основно на политически причини. Инструментите, предвидени за осъществяване на тези две политики, представляват основно програми и действия на подкрепа, което логично налага те да бъдат отнесени към категорията на допълващата компетентност.

Заедно с поделените компетенции в § 3 и § 4 на чл. 2 са уредени две области, които не са причислени към нито една категория компетентност. Става въпрос за общата външна политика и политиката за сигурност, както и за координацията на икономическата политика и политиката по заетостта (виж чл. 5 ДФЕС). Това обособяване на визираните материи крие риск от заблуда, тъй като според чл. 4 от ДФЕС всяка компетентност, която не е изключителна и не е част от компетентността на координация, подкрепа и допълване, следва да бъде отнесена към поделените компетенции. Следователно тези две области принадлежат на поделените компетенции. Тогава защо да не бъдат оповестени нагледно като такива? Що се отнася до външната политика и политиката за сигурност, да се квалифицират като област на поделена компетентност беше неприемливо, като се има предвид чувствителността на държавите-членки в тази материя. Идеята за трансфер на властови правомощия в полза на Съюза беше достатъчно трудно смилаема и без да се внасят допълнителни усложнения с изричното подчиняване на външната политика и сигурността на общия режим на общностни компетенции и поспециално на надмощието в упражняването им. Що се отнася до координацията на икономическите политики, като се има предвид обхватът и съдържанието на властта, предоставена на Съюза, би било логично тази дейност да се отнесе към допълващата компетентност. На окончателното решение обаче повлия мнението, че значимостта на тази проблематика ще бъде принижена, ако тя формално се постави в режим на компетентност на координация, подкрепа и допълване. Същевременно да се каже пряко, че е налице поделена компетентност, би било изопачаване на действителността. Отгук идва и решението да се запази мълчание. В крайна сметка обаче, като се приложат изведените общи правила, на които почи-

ва класификацията на компетентността, координацията на икономическите политики следва да се определи като област на поделена компетентност, което съответно е неиздържано от гледна точка на реалното съдържание на предоставените в случая правомощия.

• **Областта на компетентност на координация, подкрепа и допълване** се отнася до секторите, в които общностното предимство е изключено. В тези области законодателството на държавите-членки продължава да се прилага заедно със съществуващото общностно законодателство. Като общ принцип хармонизация не може да се осъществява. Съюзът се намесва с помощни програми, насърчаващи действия, процедури по координация. Списъкът, уреден в чл. 6, е изчерпателен. Той включва здравеопазването (с изключение на въпросите, които се отнасят към поделената компетентност), индустрията, културата, туризма⁴⁸, образованието, младежта, спорта (нова компетентност) и професионалното обучение, гражданската защита⁴⁹, административното сътрудничество⁵⁰.

Като цяло внесената яснота в структурирането на компетенциите и тяхното класифициране по области следва да бъдат оценени като полезни. Но липсата на прецизност в използването на изведените понятия засяга отчасти постигнатото. В уредбата на компетентността обаче трябва да се избере между правото и политиката. Юридическата систематика на компетенциите предполага ясна свързаност, логичност и зачитане на изведените определения. Това е най-малкото, което се налага, когато се съставя Конституция. За предпочитане би било Конвентът да отиде до края на формулираната от него логика, но това не беше направено. В крайна сметка създадената ситуация не би трябвало да предизвика големи неудобства, защото никой не се подведе в рамките на протеклите дискусии. Както Съдът, така и практиката ще съумеят да

⁴⁸ Туризмът се разглежда като нова компетентност, въпреки че мерки в тази материя бяха възможни още в миналото, тъй като туризмът фигурира в чл. 3 littera u, без да съществува оттам нататък конкретна правова основа в Договора.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Нова компетентност.

останат в логиката на утвърдените принципи и ще поправят проявената нелогичност и несвързаност.

2. Интензитет в упражняването на компетенциите

Чл. 2 дава ограничени индикации в това отношение. Видяхме, че той забранява прибъгването до хармонизация в някои области на компетентност. За останалото трябва да се опрем на други разпоредби в Договора, преди всичко на уредбата на принципите субсидиарност и пропорционалност. Що се отнася до проявяването на интензитета в избора на инструменти, можем да го открием в разпоредби, отнасящи се до секторните политики, които за всеки отделен случай определят подходящ правен инструмент. Следователно трябва да се има предвид, че чл. 2 ДФЕС не е единствената норма, която отговаря на основните въпроси относно режима на общностна компетентност. Този текст по-скоро е опит за педагогическо представяне на съществуващото положение.

Що се отнася до субсидиарността и пропорционалността, чл. 5 от ДФЕС не променя съществено досегашната уредба. По отношение на субсидиарността е внесено уточнението, че тя следва да бъде оценявана не само по отношение на възможностите за действие на държавата, но също във връзка с капацитета на съставните части на федерациите и на регионалните единици, което е важна отстъпка пред федералните държави и държавите със силно регионално ниво. Това несъмнено необходимо уточнение само потвърждава съществуващата досега практика.

Същественото нововъведение в уредбата на субсидиарността и пропорционалността се съдържа в протокола за субсидиарността. С него се определят нови решения относно ролята на националните парламенти в прилагането на принципа. Според протокола в срок от осем седмици след внасянето на предложението за законодателен акт националните парламенти могат да приемат мотивирано становище, което вносителят на предложението трябва да има предвид. Ако национални парламенти, раз-

полагащи с една трета или повече от разпределените гласове⁵¹, приемат становище, в което изразяват резерви относно зачитане на принципа на субсидиарност⁵², вносителят на предложението следва да го преразгледа. Ако мотивираните становища произтичат от парламенти с половината или повече от разпределените гласове и ако въпреки това вносителят не преразгледа внесеното предложение, той трябва да обоснове позицията си по време на първото му четене, а Парламентът⁵³ и Съветът⁵⁴ трябва да се произнесат изрично относно зачитането на субсидиарността. Трябва да се подчертае, че предвиденият механизъм е мощно оръжие в ръцете на националните парламенти. Би било трудно членовете на Съвета да подкрепят предложение, срещу което са възразили повече от половината национални парламенти. Освен всичко друго националните парламенти получават и правото да се обърнат към СЕО, за да поискат отмяната на акт, който смятат, че противоречи на принципа на субсидиарност.

В началото на работата на Конвента дебатът относно компетенциите обещавахе да е оживен, но постепенно се успокои и премина без излишен драматизъм. Като че ли членовете на Конвента изоставяха с течение на времето готовите идеи относно всепроникващата същност на компетенциите на Съюза, за да навлязат в една по-сложна действителност, която налага да се следва предпазлив подход. В Конституцията беше осъществена полезна, макар и незавършена кодификация на досега изградената практика в материята на компетентността и тази кодификация беше възпроизведена без изменения в Лисабонския договор. Наивно би било да се приеме обаче, че систематизираща

⁵¹ Всеки национален парламент притежава два гласа, като в случая, когато държавата има двукамарен парламент, се разпределят по един глас на всяка камара.

⁵² Една четвърт от гласовете в сектора в Пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

⁵³ При мнозинство на дадения вот.

⁵⁴ При мнозинство на 55% от неговите членове.

нето на определен кръг правила в режима на компетентността е достатъчно, за да бъдат решени всички проблеми. Тези правила трябва първо да бъдат изяснени в рамките на юриспруденцията. От значение е да се има предвид, че въпросът за поделянето на компетенциите е преди всичко политически въпрос и не може да бъде лесно уловен в мрежа от юридически правила. Когато държавите не искат предприемане на дадено общностно действие, първата им реакция е да намерят оправдание в липсата на компетентност, предоставена на Съюза за целта. Така юридическият дебат всъщност служи за прикриване на политически спорове. Със сигурност в един правов съюз обаче последната дума е на Съда. В подобна хипотеза пред разгарянето на съдебен спор често се предпочита намирането на решение чрез практиката. Затова може да се заключи, че поделянето на компетенциите ще продължи още дълго време да бъде обект на дебати както в институциите, така и в правните среди.

V. ЮРИДИЧЕСКИ АКТОВЕ

От Договора от Маастрихт насам въпросът за йерархията на нормите е неизменна част от общностния дебат. Конституцията се опита да даде определен отговор, а Лисабонският договор възпроизвежда в по-голямата им част решенията, които тя даваше. Пирамидата на подчинените на Договорите актове ще съдържа занапред три нива: актове, приети според обикновена или специална законодателна процедура; делегирано законодателство и изпълнителни актове.

§ 1. Законодателни актове

Конституцията променяше наименованието на тези актове. Тя заместваше класическите термини: регламент и директива, съответно със закон и рамков закон. Тези промени обаче нямаха отношение към основните характеристики и същността на съответните актовете, които запазиха изцяло

характеристиките на регламента и директивата, предвидени в ДЕО. В рамките на процеса на „деконституционализация“, белязал преговорите по Лисабонския договор, се оказа трудно да се запази терминът „закон“, който оставаше в прекалено висока степен обременен с присъщия на държавата лексикален фонд. Така се върнахме към старата уредба на актовете, но терминът „законодателна процедура“ беше запазен, що се отнася до процеса на приемане на нормативните актове. Единствената разлика по отношение на досегашната уредба на актовете се състои в промяна на смисъла на термина „решение“. В ДЕО решението е индивидуален акт, насочен към определен адресат (една или повече държави-членки, едно или повече частни лица). То запазва този смисъл в Лисабонския договор, но освен категорията на индивидуалните решения се добавят и тези с общ характер. Авторите на Договора са взели предвид практиката на институциите и решението, наречено „Beschluss“, което се наблюдаваше досега като непредвиден от Договора акт, влезе в уредбата на актовете.

Както и досега, наименованието на актовете не е особено показателно за тяхното място в йерархията на нормите. Основният критерий е от формален характер. Производното право, което ще има челна позиция в нормативната пирамида⁵⁵, се съдържа в актове, приети по реда на законодателната процедура.

Процедурата на съвместно приемане на решения съставлява **обикновената законодателна процедура**, която се прилага в повечето случаи. Като изключение Договорът предвижда понякога използването на специални процедури. Те са различни в зависимост от обстоятелствата. Могат да се изразяват във вземане на решение от Съвета след становище на Парламента (например що се отнася до социалната защита в чл. 21, § 3 ДФЕС), понякога без становище на Парламента (например чл. 43, § 3 ДФЕС). В други случаи специалната процедура съдържа решение на Съвета, взето с одобрението на Парламента (например чл. 221 ДФЕС относно изборите за членове на Парламента) или с решение на Парламента с одобрението на

⁵⁵ Но подчинена на спазването на основните принципи на правото и договорите, сключени от Съюза.

Съвета (например чл. 226 ДФЕС относно реда и условията на упражняване правото на разследване чрез анкетна комисия).

§ 2. Делегирани актове

Понятието делегиран акт произхожда от Конституцията. То има за предназначение да регулира някои особени ситуации. В практиката на Общността не съществуваше разлика между изпълнителните актове и актовете, предназначени да променят несъществени елементи от законодателни актове. Двата типа актове бяха приемани по класическата комитологична процедура. Тази процедура не предвиждаше доскоро участие на Парламента. В резултат на това се оказваше, че актове, приети без оглед волята на Парламента, променяха законодателни актове, приети от Парламента и Съвета. С цел да преодолее тази ситуация Конституцията предвиди нова категория актове, приемането на които е в прерогативите на Комисията. Те следваше да се приемат вследствие делегиране на правомощия от страна на законодателя, на което обаче единият от двата „клона“ на законодателната власт можеше да се противопостави. Когато се оказа, че Конституцията няма да влезе в сила, решението, уреждащо, комитологията, бе променено, за да бъде въведена една нова процедура, наречена „процедура на регулиране с контрол“, която почива на логиката на делегирания акт. Лисабонският договор възпроизвежда отново решението, предвидено в Конституцията.

Делегираният акт, който може да бъде регламент или директива⁵⁶, се прилага единствено в случаите на уредба с общ характер. Всяко използване на делегиран акт за установяване на индивидуални мерки е изключено. Правото да приема такива актове принадлежи на Комисията вследствие делегиране на правомощия от страна на законодателната власт. Делегираният акт има за цел да допълни или да промени несъществени елементи от законодателния акт. Понятието за несъществен елемент е изведено от юриспруденцията на Съда и предпола-

⁵⁶ Названието на акта се свързва с качеството му на делегиран акт.

га, че определянето на основните елементи на една политика трябва да бъде извършено от самата законодателна власт и не може да бъде предмет на делегиране. Трудността ще бъде по-скоро свързана с тълкуването на термина „допълвам“, тъй като е лесно да се установи изменение, по-трудно е да се определи в какво именно се изразява допълването на един акт. Ако това понятие бъде тълкувано в широк смисъл, то цялата изпълнителна власт ще бъде подчинена на законодателната, което се изключва от договора, който запазва особено място на мерките по изпълнение. Опитът от процедурата на регулиране с контрол показва, че това е деликатен въпрос, който често е ставал причина за разногласия между институциите.

Условията за контрол над делегирането се определят в законодателния акт, но чл. 290 ДФЕС урежда избора, като предвижда само две възможни решения, които, изглежда, не се изключват взаимно. Актът може да предвиди отмяна на делегирането от Парламента или Съвета. Той може също така да обуслови влизането в сила на делегирането в зависимост от липсата на възражения от страна на Парламента и Съвета.

§ 3. Изпълнителни актове

Договорът дава очаквани пояснения относно изпълнителната власт в Съюза. Като слага край на един много стар спор, той потвърждава, че изпълнителната власт принадлежи на държавите-членки (чл. 291, § 1 ДФЕС). Изпълнението от Комисията е изключение, което се прилага, когато са необходими еднакви мерки в рамките на цялата Общност. В този случай изпълнителната власт принадлежи на Комисията, която вече не разполага, както е понастоящем, с делегирани правомощия, а със собствена власт. Налице е стъпка по посока разделение на властите. Лисабонският договор потвърждава също намесата на държавите-членки в контрола на приемането на изпълнителни мерки от страна на Комисията. Те могат да имат формата на регламент, директива или решение, но названието на акта отразява качеството им на мерки за изпълнение.

VI. Политики

Що се отнася до политиките, Лисабонският договор не внася почти никакви съществени промени по отношение на Конституцията и дори по отношение на сега действащата редакция на Договорите. Основните промени засягат процеса на приемане на решения, превръщането в обща процедура на гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета и в основна законодателна процедура – процедурата на съвместно приемане на решение. Другият съществен елемент засяга премахването на стълбовата структура.

§ 1. Премахване на стълбовата структура

В резултат на това цялата материя, свързана с **Пространството на свобода, сигурност и правосъдие**, ще бъде занапред подчинена на същите правила като останалите общностни политики. При все това запазват се и някои особености. На първо място Комисията не разполага с монопол върху правото на нормотворческа инициатива, тъй като една четвърт от държавите-членки също ще могат да упражняват това право. Вярно е обаче, че несъмнено ще бъде трудно да се достигне този праг. Освен това съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси в частта относно семейното право, както и оперативното полицейско сътрудничество остават подчинени на гласуването с единодушие. В областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, въпреки че се преминава към общата законодателна процедура и гласуване с квалифицирано мнозинство, една държава-членка може да сезира Европейския съвет, ако счита, че дадена мярка накърнява основни принципи на нейната наказателноправна система. В срок от четири месеца, в случай на невъзможност да се постигне съгласие в Европейския съвет девет държави-членки могат да стартират засилено сътрудничество. Създаването на европейска прокуратура също е подчинено на аналогична процедура. Разширяването на компетентността на Съда няма да бъде прилагано към вече съществуващите актове преди

изтичането на срок от пет години от влизане в сила на Лисабонския договор, освен в случаите, когато тези актове са обект на изменение. Съществуващите opting-out форми са запазени и дори разширени. Обединеното кралство и Ирландия се ползват с особен режим на opting-out, с възможност за opt in относно мерките, които ги устройват. Що се отнася до Дания, настоящият opting-out обхваща всички мерки, приети в рамките на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, със специален режим относно мерките, насочени към развитие на Шенгенската уредба. Най-накрая, чл. 72 ДФЕС запазва отговорността на държавите-членки по опазване на обществения ред и националната сигурност. В своята цялост Договорът отиде възможно най-далеч в процеса на комюнтаризиране на политики, твърде тясно свързани с националния суверенитет. Достигнатото равновесие е временно, то ще може да еволюира в зависимост от обстоятелствата посредством съществуващите преходни клаузи в областта на семейното право (чл. 81 ДФЕС) и Европейската прокуратура (чл. 86 ДФЕС).

Общата външна политика и политиката за сигурност не е комюнтаризирана. Тя запазва следователно своята специфика и остава извън контрола на СЕО. По отношение на настоящата ситуация съществените нововъведения в Лисабонския договор са свързани с въвеждането на клауза за взаимна защита (чл. 42, § 7 ДЕС) и на клауза за солидарност, според която Общността и държавите-членки помагат с всички средства на държава, която е станала жертва на катастрофа от хуманитарен или природен характер или на терористична атака (чл. 222 ДФЕС). Що се отнася до отбраната, Европейската агенция за отбрана е включена в Договора, който предвижда също така структурирано сътрудничество между държавите, които желаят това и са способни да предоставят на разположение на Общността сили за бързо реагиране. В институционен план главното нововъведение се състои в изменението, споменато по-долу, на статута на Върховния представител по общата външна политика и политика за сигурност, който оглавява европейско звено за външно действие. Ако постигането на единодушие остава основната процедура на приемане на решения, една преходна

клауза позволява да се разшири приложното поле на квалифицираното мнозинство (чл. 31, § 3 ДЕС).

§ 2. Вътрешни политики

Трудно е да се представят изчерпателно всички внесени промени в уредбата на вътрешните политики, но е достатъчно да се споменат най-важните елементи. Общата организация на земеделските пазари и осъществяването на целите на земеделската политика и на рибарската политика вече са подчинени на процедурата на съвместно приемане на решения. В социалната материя чл. 9 ДФЕС урежда хоризонтална клауза, която внася социални елементи във всички останали общностни политики.

Въпросите, отнасящи се до уредбата на социалното осигуряване на мигриращи работници, минават към гласуване с квалифицираното мнозинство, при възможност за сезиране на Европейския съвет. Услугите от общ интерес са предмет на специфичен юридически принцип (чл. 14 ДФЕС), а специален протокол определя общите за държавите-членки ценности в това отношение. В материята на паричната политика Еврогрупата придобива официален статут чрез нарочен протокол.

Конкуренцията вече не е част от целите на Договора, но един протокол препотвърждава, че Вътрешният пазар включва „система, гарантираща лоялния характер на конкуренцията“. Космическото пространство и енергията се появяват при поделените компетенции, докато гражданската защита, туризмът, спортът и административното сътрудничество биват включени в обхвата на компетентността на координация, подкрепа и допълване.

Заклучение

Вероятно това бегло представяне не може да изследва всички предложени възможности от новия договор. Единствено практиката ще позволи да се види с течение на времето как се

използват новите средства, които той предлага. Влизането на Договора в сила налага и бързото приемане на серия мерки, предназначени да позволят на институциите да функционират в новата правна рамка.

Ако влезе в сила, Договорът от Лисабон за няколко години ще сложи край на институционните дебати в Общността. Наличието на опростени механизми на ревизиране и на преходни клаузи би могло впрочем да позволи едно постепенно адаптиране на уредбата към нуждите на действителността. Затваря се един важен цикъл и занапред институционният дебат би трябвало да отстъпи място на съществените въпроси, засягащи пряко гражданите и съдържанието на политиките на Общността.

ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР И СЪДЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Доминик Ритленг**

Съдебната система на Съюза до голяма степен прилича на беден роднина, за който никой не иска да си спомня, да не кажем, че изобщо отсъства от дебата по протичащите ревизии на Учредителните договори¹. Това не означава, разбира се, че различните изменения, внесени в Договорите, са оставили непокътната уредбата на съдебния контрол. В действителност всяка ревизия има определено значение в тази посока. Следва да припомним най-важните:

- Договорът от Маастрихт дава официална уредба на създаването на Първоинстанционния съд, станало възможно благодарение на Единния европейски акт. Предвидена е също възможността за налагане на финансови санкции в случай на осъждане на една държава-членка за неизпълнение на задължения, произтичащи от общностното право;
- Договорът от Амстердам разширява компетентността на СЕО по отношение на Третия стълб;
- Накрая Договорът от Ница позволява създаването на специализирани съдебни отделения в специфични области, както и увеличава правомощията на Първоинстанционния съд.

* Професор на университета на Страсбург, референт в Съда на Европейския съюз.

¹ Изключение в това отношение правят анализите, които предшестваха измененията, внесени в уредбата на съдебната система с Договора от Ница. Особено значение в това отношение имаше докладът от 2000 г. на специалната работна група, създадена от Комисията под ръководството на бившия председател на СЕО Оле Дуге (Доклад на Групата за анализ относно бъдещето на съдебната система на Европейските общности, януари 2000 г., достъпно на електронен адрес: http://www.europa.eu.int/comm/archives/igc/index_fr.htm). Интерес представлява и Анализът, изготвен от Съда на Европейските общности относно бъдещето на съдебната система на ЕС, май 1999 (RTDE 1999, p. 529).

Измененията, които внася Лисабонският договор от 13 декември 2007 г. в системата на съдебен контрол в Съюза, в действителност възпроизвеждат решенията, заложи в Договора за създаване на Конституция за Европа и не излизат извън логиката на тази констатация. В рамките на Конвента за бъдещето на Европа през 2003 г. не беше формирана нарочна работна група по въпросите на съдебната реформа. Проведен беше единствено „аналитичен цикъл“ по отношение на Съда на Европейските общности, заключенията от който бяха представени в специален доклад и приложение към него².

Подобна липса на интерес изглежда озадачаващо. В същото време известно е огромното значение, признато от самото начало на интеграционния процес на общностната юрисдикция. Институция, равнопоставена на Съвета, Парламента и Комисията, Съдът на Европейските общности работи за постигането на целите на Договорите, т.е. за изграждането на Европейските общности и Европейския съюз посредством специфичната функция, която му е възложена в чл. 220 ДЕО: „Съдът на Европейските общности осигурява зачитането на правото в тълкуването и прилагането на настоящия Договор.“ За тази цел на негово разположение е предоставен един наистина впечатляващ набор от способности на съдебен контрол. Овластен с такъв статут и правомощия, Съдът на Европейските общности се налага като същинска „европейска съдебна власт“³. Достатъчно е да се припомни решаващата роля, която има Съдът в изграждането на правния ред на европейската интеграция. Логично беше в тази връзка, в процеса по изработване на Конституцията за Европа, да протече пълноценен дебат относно „статута и мястото на Съда в една нова организация на публичната власт на европейско ниво, която стои по-близо до гражданите“⁴.

² CONV 689/03.

³ Както много основателно отбелязват **G. ISAAK** и **M. BLANKET**. *Droit général de l'Union européenne*. 9^{ème} éd., Sirey 2006, p. 349.

⁴ **Ф. ПИКО**. *La Cour de justice et les perspectives ouvertes par la Constitution européenne*. RAE 2006/2, p. 233, sp. 234.

Въпреки скромните предварителни обсъждания измененията в уредбата на системата на съдебен контрол, внесени от Лисабонския договор, са далеч от това да бъдат оценени като маловажни⁵. Макар да не представляват радикални преобразувания, те са насочени към подобряване работата на общностната юрисдикция. Внесените нови решения имат на първо място органично значение, защото се отнасят до статута на Съда като институция на ЕС (§ 1). Преди всичко обаче принципът, определящ Съюза като правова общност, бива укрепен вследствие разширяване на компетентността на общностната юрисдикция (§ 2) и вследствие повишаване на ефективността на предвидените форми на контрол (§ 3).

Като предварително уточнение следва да се подчертае, че за първи път в Договорите изрично се указва ролята на националните съдилища като пазители на общностното право. Отдавна е доказано значението на „общностната функция“, възложена на националните съдилища⁶. Тя бива изведена последователно от СЕО като резултат от комбиниранията последици на непосредствената приложимост, директния ефект и примата. Занапред чл. 19, параграф 1 ДЕС възлага на държавите-членки да „установяват правните средства, необходими

⁵ За по-детайлен коментар, предвид на идентичността на решенията, заложи в Конституцията и Лисабонския договор, виж **F. PICOD**, по-горе; от същия автор, Коментар на чл. I-29, in : **L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD** (sous la direction de). *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, commentaire article par article, Tome 1. Bruylant 2007, p. 384 ; **A. LE PÊTRE-MITTELBERGER et Ch. SOULARD**. *Le statut du citoyen : Recours*, in: **V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER et V. MICHEL** (sous la direction de). *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Analyses et commentaires*. PUS 2005, p. 421; **A. ARNULL**, *From Bit Part to Starring Role ? The Court of Justice and Europe's Constitutionnal Treaty*, YEL 2005, p. 1 ; **R. PASSOS**. *Le système juridictionnel de l'Union*, in : **G. AMATO, H. BRIBOSIA et B. DE WITTE** (éds.), *Génèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruylant 2007, p. 565; **D. RUIZ-JARABO COLOMER**. *La Cour de justice après le traité de Lisbonne*, GP 2008, n° 170-171, p. 23; **F. CHALTIEL**. *Traité de Lisbonne : La réforme du système contentieux européen - l'Etat de droit européen renforcé*. LPA 2008, n° 44, p. 4.

⁶ Виж по тоз въпрос **A. BARAV**. *La fonction communautaire du juge national*, Thèse Strasbourg 1983; voir aussi, **O. DUBOS**. *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Dalloz, 2001.

за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза". От друга страна, тази формула следва и от принципа на лоялно сътрудничество, както съдебната практика наскоро установи. Загрижена за риска от незавършеност на средствата за съдебна защита, предвидени в Договора, вследствие на ограничителните условия, наложени от самата нея пред иска за отмяна от частни лица, общностната юрисдикция налага на държавите-членки „да предвидят система на процесуални средства, позволяващи да бъде осигурено зачитането на правото на ефективна съдебна защита“⁷. По този начин официално бива прогласено разпределянето на отговорността по предоставяне на пълноценни гаранции за това право между Съда на Европейските общности и националните съдилища, която в крайна сметка лежи в по-голяма степен в полето на последните.

§ 1. Институцията

С оглед на това, да бъде постигнато съзвучие между наименованието и функциите на съдебната институция, беше решено да се промени нейното наименование, както и това на различните органи, които я съставят. Измененията бяха насочени също към предоставяне на гаранции за компетентността на членовете на общностната юрисдикция.

1. Наименование

Член 19, параграф 1 ДЕС определя: „Съдът на Европейския съюз се състои от Съд, Общ съд и специализирани съдилища.“ От записа на тази разпоредба произтичат няколко промени в наименованията на общностните съдилища.

⁷ CEO, 25 юли 2002, УРА, дело C-50/00 P, сб. I-6677, т. 41; CEO, 13 март 2007, Unibet, C-432/05, сб. I-2271, т. 42. Относно този въпрос виж L. AZOULAI. *La protection juridique en matière d'exécution nationale du droit communautaire*, in : J. SCHWARZE (Hrsg.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, éd. Nomos, 2008, p. 305.

На първо място се променя общото наименование на институцията, включваща различни инстанции и органи на съдебен контрол. Занапред тя ще се нарича *Съд на Европейския съюз*, докато органът, който стои на върха на съдебната пирамида, ще носи наименованието *Съд*. Не трябва да се подценява значението на тази терминологична новост. Досегашното наименование *Съд на Европейските общности*, приложено към цялата институция, се разминаваше с уредбата на нейната компетентност след разширяване на правомощията ѝ по отношение на Третия стълб. Необходимостта от промяна в наименованието стоеше още по-остро с оглед сливането на стълбовете и допълнителното разширяване компетентността на съдебната институция, които осъществява Лисабонският договор.

На второ място Първоинстанционният съд занапред ще се нарича *Общ съд*. Това изменение се налагаше, доколкото след Договора от Ница беше открита възможност за създаване на специализирани съдебни отделения, вследствие на което компетентността на визириания орган не беше ограничена единствено до решаването на дела като първа инстанция. ПИС вече разполагаше с властта да разглежда като втора инстанция жалби срещу решения на специализираните отделения.

На трето място съдебните отделения, които чл. 220 и 225 А ДЕО след Договора от Ница позволяваха да бъдат създадени към Първоинстанционния съд за решаване на някои категории дела в особени материи, занапред ще се наричат *специализирани съдилища*. И в това отношение направената промяна може да бъде определена като основателна, тъй като наименованието *съдебни отделения* позволяваше да се мисли, че не става въпрос за същински съдебни органи. Впрочем възможността, открита от Договора от Ница, имаше за резултат създаването на „Съд“ в лицето на Съда на публичната служба, а не съдебно отделение⁸.

⁸ Решение 2004/752/ЕО/Евроатом, 2 ноември 2004, ОВЕС L 333 от 9 ноември 2004, с. 7.

2. Състав

2.1. Какво се запазва

Договорът от Лисабон внася ограничен кръг изменения, що се отнася до членовете на Съда на Европейския съюз. Техният брой, продължителността на мандата им, възможността да бъдат назначавани отново остават уредени по същия начин и в Лисабонския договор. Същевременно имаше широк кръг предложения за удължаване на мандата на членовете на Съда до 9 или 12 години и ограничаване на възможността за следващ мандат. Подобно решение се разглеждаше като гаранция за засилване на тяхната независимост и безпристрастност. Тези идеи обаче не бяха възприети при изготвяне на Договора от Ница и не срещнаха по-радушен прием в рамките на изработването на Проекта за Конституция за Европа, нито при изготвянето на Лисабонския договор.

Следва също да се подчертае, че принципът на представителство на държавите в Съда се запазва, независимо от сериозните критики спрямо значителното нарастване на общия състав, водещо до невъзможност да се разглеждат дела в планарен състав и възприемането на система на решаване на делата в отделни състави, което съответно крие риск от засягане на кохерентността в съдебната практика.

По силата на чл. 252 ДФЕС съставът на Съда се формира от един съдия от всяка държава-членка, т.е. към настоящия брой държави-членки – 27 съдии, подпомагани от 8 генерални адвокати. Запазва се и възможност да се увеличи броят на генералните адвокати с решение на Съвета, прието с единодушие, по искане на Съда. В тази връзка чрез декларация № 38, приложена към ДФЕС, Междуправителствената конференция уточни, че в случай на подобно искане от Съда, броят на генералните адвокати ще бъде увеличен с трима, като Полша ще се присъедини към държавите-членки, които имат правото да излъчват един от генералните адвокати, а другите двама ще се присъединят към постовете, които се разпределят между останалите 21 държави-членки на ротационен

принцип, като по този начин „ротационните“ места ще станат пет, вместо три⁹. Изтъква се мнението, че упражняването на тази опция е обусловено от влизане в сила на Лисабонския договор. Възможността да бъде увеличен броят на генералните адвокати обаче фигурира и в действащата редакция на чл. 222 ДЕО при спазване на същата процедура. Визираната декларация обаче представлява израз на политически компромис, който бе поставен като условие от полските власти, за да приемат Лисабонския договор. Като всеки инструмент от този вид обаче, декларацията не се характеризира с юридическа сила. Да предположим следователно, че Договорът от Лисабон влезе в сила. Нищо обаче не задължава Съда да поиска увеличаване на броя на генералните адвокати. Единствено бъдещето ще даде отговор на въпроса, как ще реагира Съдът, дали ще поиска увеличаване на броя на генералните адвокати с един, двама или трима, дали ще лиши от реален резултат постигнатия политически компромис...

2.2. Какво се променя

Ново решение, което Договорът от Лисабон предвижда, е включването като елемент на процедурата по формиране на Съда на Комитет по оценка на кандидатурите за членове на Съда. Комитетът има за задача да осигури независимостта и необходимото ниво на компетентност на членовете на тази важна институция. Като възпроизвежда запис на чл. III-357 на Конституцията за Европа, чл. 255 ДФЕС предвижда, че новото звено ще дава „становище относно годността на кандидатите да упражняват функциите на съдия и генерален адвокат на Съда и на Общия съд, преди правителствата на държавите-членки да ги назначат“. Що се отнася до излъчване на състава на този орган, алинея втора на същата норма уточнява, че „Комитетът е съставен от седем лица, избрани измежду бивши членове на Съда и на Общия съд, членове на висши национални съдебни органи и юристи с призната компетентност, един от които се

⁹ Декларация към чл. 252 ДФЕС относно броя на генералните адвокати в Съда.

предлага от Европейския парламент“ и се назначава от Съвета по инициатива на председателя на Съда.

Несъмнено налице е удачно решение, което цели „да възпре държавите-членки да излъчват лица, които не разполагат с необходимата компетентност, а в някои случаи и лица, които са нежелани в осъществяването на отговорни национални длъжности“¹⁰. Разбира се, това решение следва да бъде оценявано в светлината на фактическото му приложение. В тази връзка могат да бъдат направени три забележки.

Първо, не трябва да се забравя, че става въпрос за изразяване на становище.

Второ, за съжаление не беше възприето предложението, да бъде асоцииран Европейският парламент в излъчването на кандидатите за членове на Съда, като по този начин се засили демократичната легитимност на институцията подобно на разрешенията, които се прилагат по отношение на националните конституционни съдилища. За сравнение следва да се подчертае, че съгласно чл. 22 ЕКПЧ съдиите в ЕСПЧ се избират от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа измежду три кандидатури, които всяка държава-членка, страна по конвенцията, трябва да излъчи.

Трето, от чл. 255ДФЕС произтича, че Комитетът не е натоварен да изразява становище относно кандидатите за членове на специализираните съдилища. Този пропуск е озадачаващ на фона на това, че практиката на комитет по оценка беше въведена именно с оглед подбора на кандидатите за съдии в Съда на публичната служба¹¹. Остава визираната празнота да бъде запълнена в регламентите, с които ще се уреди създаването на такива специализирани съдилища.

§ 2. Компетентност

Договорът от Лисабон разширява обхвата на съдебния контрол над прилагането на актовете на общностното право.

¹⁰ F. PICOD. *La Cour de justice et les perspectives ouvertes par la Constitution européenne*. art. précité, sp. 239.

¹¹ Виж чл. 3 на Приложение I, § 3 на Решение 2004/752/ЕО/Евроатом, *idem*.

Това следва да бъде оценено положително. Така се слага край на някои неоправдани изключения от принципа на правова-та общност, на който се основава Съюзът.

1. На първо място материалната компетентност на Съда ще се простира занапред над общата уредба в ДЕС (дясн I). Към настоящия момент съобразно чл. 46 от действащата редакция на ДЕС юрисдикцията на СЕО не обхваща общите разпоредби в ДЕС. Вследствие на това текстове с особено значение като чл. 2 ДЕС, които поставят целите на Съюза, или чл. 6 ДЕС, който определя някои основни принципи на интеграционния процес (принципите на свобода, демокрация, защита правата на човека и основните свободи, правова държава), не могат да бъдат отнесени до съда като самостоятелно основание. Трябва обаче да се признае решимостта на СЕО да отиде отвъд формално проявената воля на учредителната власт, за да включи тези норми в обхвата на осъществявания от него контрол¹². Договорът от Лисабон оправдава *a posteriori* логиката на Съда, като премахва една силно смуцаваща, да не кажем смешна ситуация. Това означава същевременно, че компетентността на Съда на Европейския съюз включва и отговорността да гарантира спазването на принципите, прогласени в Хартата на основните права, която съгласно чл. 6, параграф 1 ДЕС придобива юридическа сила.

2. На второ място занапред юрисдикцията на Съда в пространството на свобода, сигурност и правосъдие няма да бъде ограничена, т.е. ще се прилага общата система, форми и ред на съдебен контрол, присъщ на досегашния Първи стълб.

За да оценим пълнозначно осъществения напредък, трябва да си спомним, че първоначално Договорът от Маастрихт беше изключил напълно компетентността на СЕО в материята, подчинени на Третия стълб. Първата стъпка по посока овластяването на Съда да гарантира законността в тази чувствителна материя беше направена с Договора от Амстердам. Чрез комюнитаризацията на част от въпросите, спадащи в

¹² Виж например СЕО, 27 февруари 2007, *Gestoras Pro Amnistia*, C-354/04 P, сб. I-1579, т. 51; СЕО, 3 май 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C- 303/05, сб. I-3633, т. 45 и 53.

Третия стълб, посредством включването на дял IV ДЕО (убежище, имиграция, граничен контрол, визи, административно и съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси) беше осъществено подчиняване на съответните отношения на контрола на СЕО. Предвиден беше и съдебен контрол над въпросите, които останаха в обхвата на Третия стълб, т.е. дял VI ДЕС (съдебно и полицейско сътрудничество по наказателноправни въпроси). Същевременно условията, на които се подчинява намесата на Съда във визираните области, ограничават съществено обхвата и интензивността на осъществявания контрол в сравнение с общия режим, присъщ на Първия стълб. Така например чл. 68 ДЕО ограничава правото за преюдициално запитване в рамките на дял IV ДЕО единствено и само до върховните съдебни инстанции. Що се отнася до правомощията на СЕО в дял VI ДЕС, те са уредени в чл. 35 ДЕС и намесата на Съда е значително ограничена¹³: в Третия стълб не се прилага нито производството за установяване на неизпълнение, нито производството за установяване на незаконосъобразно бездействие, нито производството за извъндоговорна отговорност на Общността. Преюдициалната компетентност на Съда е подчинена на условие за изричното ѝ приемане от всяка отделна държава-членка, а Парламентът и частните лица са изключени от кръга на активно легитимирани субекти по производството за отмяна.

Всички тези особености, които ограничават обхвата на съдебния контрол, изчезват със сливането на стълбовете, което Договорът от Лисабон осъществява. Занапред юрисдикцията на Съда ще се простира над всички норми на Договорите (ДЕС и ДФЕС), във всички познати от системата на общностното право форми на съдебен контрол.

3. Трябва да се има предвид обаче, че въпреки това биват запазени две ограничения на материалната компетентност на Съда. Първо, по силата на чл. 276 ДФЕС остават извън кон-

¹³ За по-обстоятелствен преглед на въпроса и илюстрация на усилията на Съда да гарантира въпреки наложените ограничения принципа на правовата общност виж решението по делото *Gestoras Pro Amnistia*, précité.

трола на общностната юрисдикция мерките, приети в рамките на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, които се отнасят до „валидността или пропорционалността на операции, проведени от полицията или други правоприлагащи служби в държава-членка“, както и до „изпълнението на задълженията на държавите-членки за поддържането на общественения ред и опазването на вътрешната сигурност“. Така по същество се възпроизвежда едно съдържащо се и в действащата редакция на Договорите ограничение на материалната компетентност на Съда¹⁴.

Освен това и преди всичко по смисъла на чл. 24 ДЕС и 275 ДФЕС Съдът не разполага с компетентност в областта на външната политика и политиката за сигурност (ОВППС). Същевременно ал. 2 предвижда две изключения от това правило. На първо място Съдът е овластен да осъществява контрол относно спазването на чл. 40 ДЕС, който забранява при осъществяването на действия в ОВППС да бъдат засягани другите области на компетентност на ЕС. На второ място Съдът може да се произнася относно законността на решения, които предвиждат мерки, ограничаващи правата на физически и юридически лица, приети от Съвета въз основа на дял V, раздел 2 ДФЕС.

Следва все пак да се подчертае *in fine*, че запазването на дерогацията от общия режим за тези материи не ги освобождава напълно от съдебен контрол. Ако говорим за ограничаване на компетентността на Съда на Европейския съюз в материята на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, действията на държавите-членки, които попаднат евентуално в обхвата на визираното изключение, могат да бъдат отнесени до Европейския съд по правата на човека. Що се отнася до ОВППС, новият чл. 6, § 3 ДЕС предоставя необходимата правна основа за присъединяването на Съюза към ЕКПЧ. След осъществяването на тази мярка актовете на институциите в посочената област ще могат занапред да бъдат предмет на контрол от Съда в Страсбург¹⁵.

¹⁴ Виж чл. 68, § 2 ДЕО и чл. 35, § 5 ДЕС.

¹⁵ Виж в същия смисъл **F. KAUFF-GAZIN**. *Les droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne : un bilan contrasté*, Chron. , Europe, Juillet 2008 ; **A. ARNULL**, art. précité, sp. 23.

§ 3. Средства за защита

Видяхме, че благодарение на премахването на стълбове-те занапред уредбата на предвидените способности за защита е унифицирана, независимо от областта, в която общността юрисдикция е призвана да осъществява контрол. По този начин, от една страна, се осъществява повишаване на ефективността на прилаганите средства на защита, а от друга, се разширява достъпът на частните лица до системата на съдебен контрол в правото на ЕС.

1. Ефективност

1. Ефективността на различните способности за защита, предвидени в Договора, нараства в резултат на разширяване на кръга на пасивно легитимирани субекти по производствата пред общността юрисдикция.

По смисъла на чл. 263 ДФЕС производството за отмяна може занапред да бъде образувано срещу акт на Европейския съвет и актове на органи и служби на Съюза. Това допълнение се налага, доколкото Лисабонският договор признава на Европейския съвет качеството на институция (чл. 13 ДЕС). Отгук Европейският съвет е овластен да приема актове, които могат да породят последици за трети лица. Същата хипотеза може да възникне вследствие на акт, приет от орган или служба, създадени по правото на Съюза, особено предвид нарастващия брой на подобни образувания с оглед налагането на модела на изпълнение и регулиране чрез агенции. За да не се поставя под въпрос прокламираният принцип на правова общност, беше наложително актовете на тези структури да бъдат подчинени на съдебен контрол за законност. Без съмнение признаването на пасивна легитимация на тези субекти и подчиняването на техните актове на съдебен контрол можеше да бъде извършено по съдебен ред, като про-

дължение на практиката, произтичаща от делата AETR¹⁶ и Meroni¹⁷. Все пак за предпочитане беше това да бъде изрично решено от учредителната власт с оглед на прозрачността и правната сигурност.

В същата логика в чл. 265 ДФЕС е предвидено, че иск за незаконосъобразно бездействие може да бъде заведен срещу Европейския съвет, Европейската централна банка и органите и службите на Съюза. Освен това запитване за преюдициално заключение може занапред да има за предмет решаване на въпроса за валидността или тълкуването на актове, приети от органи или служби на Съюза (чл. 267, в ДФЕС). Предвидена е също възможността възражение за незаконосъобразност да бъде противопоставено на акт с общо действие, приет от орган или служба на Съюза (чл. 277 ДФЕС).

2. Чл. 267 ДФЕС налага да се ускори разглеждането на преюдициалните запитвания. В своята последна алинея нормата определя, че в случаите, когато „такъв въпрос бъде повдигнат по всякащо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок“. За тази цел още към настоящия момент Процедурният правилник на Съда вече предвижда два механизма: бързо производство по реда на чл. 104а и преди всичко спешното преюдициално производство (СПП), предвидено от чл. 104б. Последната процедура, в сила от 1 май 2008, трябва да позволи на Съда, ако действително е налице спешен характер на случая¹⁸, да разгледа в значително съкратен срок преюдициални запитвания, свързани с Пространството на свобода, си-

¹⁶ Решението по делото открива производството за отмяна относно „всеки акт, приет от институциите ... който има за цел да породви правни последици“ (СЕО, 31 март 1971, Комисията /Съвета, дело 22/70, сб. 263, т. 42).

¹⁷ Решението разширява обхвата на съдебния контрол по отношение правопораждащи актове на службите на Общността в случаите, когато те приемат съответните актове по делегиране от една институция (СЕО, 13 юни 1958, дело 9/56, сб. 11).

¹⁸ Такъв е случаят, ако отговорът е определящ за вземане на решение относно ситуацията на едно лице, което е задържано или лишено от свобода (виж СЕО, 1 декември 2008, *Leymann и Pustarov*, С-388/08 СПП).

гурност и правосъдие, т.е. отнасящи се до дял IV ДЕО и дял VI ДЕС¹⁹. Първите случаи, разгледани по реда на това производство, показват, че за момента поставената цел беше постигната, тъй като отговорите на поставените запитвания са дадени в рамките на определения тримесечен срок²⁰.

3. Накрая ефективността на производството за установяване на неизпълнение на правото на ЕС бива засилена в две посоки.

На първо място производството за неизпълнение при първо съдебно решение е значително опростено и съкратено, тъй като изискването за мотивирано становище, което прецизира пунктовете, по които държавата-членка не зачита решението, с което вече е осъдена за неизпълнение, наложено по сега действащата уредба от чл. 228, параграф 2, алинея 1 ДЕО, бива премахнато. Според чл. 260, параграф 2 ДФЕС в действителност, „Ако Комисията реши, че тази държава-членка не е предприела мерките за изпълнение на решението на Съда на Европейския съюз, тя може да сезира Съда на Европейския съюз, след като предостави възможност на тази държава да изложи своите съображения. Комисията посочва размера на фиксираната парична сума или принудителната парична мярка, която тази държава-членка трябва да заплати и която според нея е съобразена с обстоятелствата.“

На второ място още първото осъждане може да бъде придружено с налагането на финансови санкции в случаите, когато неизпълнението се състои в нарушаване на задължението за съобщаване на мерките по транспонирането на една директива, приета съобразно законодателна процедура. Параграф 3 на чл. 260 ДФЕС предвижда, че в този случай първото сезиране на Съда от Комисията може да бъде придружено от предложение за налагане на еднократно платима сума или периодична имуществена санкция, която според нея съответства на конкретните

¹⁹ За първи анализи относно тази процедура виж F. L. GÖRANSSON, *One year on : the Urgent Preliminary Procedure at the ECJ*, à paraître in *Europarättslig Tidskrift* 2009.

²⁰ Виж CEO, 11 юли 2008, *Rinau*, C-195/08 СПП; CEO, 12 август 2008, *Goicoechea*, C-296/08 СПП; решения *Leymann* и *Pustarov*, цит. по-горе.

обстоятелства. Така, в случай на констатиране на неизпълнение, още в първото дело Съдът може да осъди съответната държава-членка на имуществена санкция „в рамките на размера, предложен от Комисията“.

2. Достъп до съдебна защита

Две нововъведения заслужават да бъдат отбелязани в това отношение, и двете свързани с производството за отмяна.

1. Знае се, че достъпът на частни лица до производството за отмяна, в случая на акт с общо действие, е почти преграден поради непреклонно ограничителното тълкуване²¹ на изискването, поставено от чл. 230, алинея 4 ДЕО, за съществуването на индивидуална връзка между непривилегирвания ищец и атакувания акт. Както заключава Съдът, в рамките на чл. 230 на Договора, „един регламент, като акт с общо действие, не може да бъде атакуван от субект, различен от институциите, Европейската централна банка и държавите-членки“²². Това ограничаване на прекия достъп до съда и контрола за законност на актовете на общностното право предизвика остри критики²³, доколкото то води до лишаване на частното

²¹ Условието за допустимост на иск за отмяна от частни лица са определени в решението по делото *Plaumann* (СЕО, 15 юли 1963, дело 25/62, сб. 197) и потвърдени безусловно в решението по делото *Union de Pequenos Agricultores* (СЕО, 25 юли 2002, дело C-50/00 P, сб. I-6677, т. 37 и 38), според които едно частно лице не може да претендира, че е индивидуализирано от акт, чиято отмяна иска, освен „поради определени качества, които са характерни за него, или поради фактическа ситуация, която го характеризира по отношение на всяко друго лице и поради това го индивидуализира по аналогичен начин като адресат на акта“.

²² Решение *Union de Pequenos Agricultores*, цит. горе, т. 35.

²³ Виж например **A. ARNULL**. *Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty*, CMLR 1995, p. 7; от същия автор, *Private applicants and the action for annulment since Codorniu*, CMLR 2001, p. 7; **D. WAELBROECK et A. M. VERHEYDEN**. *Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires à la lumière du droit comparé et de la convention des droits de l'homme*, CDE 1995, p. 399; **G. VANDERSANDEN**. *Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées*, CDE 1995, p.

лице от каквато и да е ефективна съдебна защита в хипотезата, когато инцидентното оспорване пред органите, които осъществяват контрол за законност на акт с общо действие, се оказва фактически невъзможно поради липсата на национални мерки по неговото прилагане. Съдът отказваше да прояви чувствителност по въпроса, препращайки към учредителната власт грижата за преодоляване на дефицита в механизма на съдебна защита²⁴.

Учредителната власт се вслуша в тази позиция на Съда. Ако допустимостта на иск за отмяна от частно лице остава като общо правило подчинена на изискването за пряко и индивидуално засягане от атакувания акт в случая, когато това лице не е адресат на акта, едно изключение от това правило е предвидено в чл. 263, алинея 4 ДФЕС. Според тази разпоредба едно физическо или юридическо лице е активно легитимирано да внесе иск за отмяна „срещу подзаконовите актове, които го засягат пряко и които не включват мерки на изпълнение“.

Остава да се определи как точно трябва да бъде разчетено понятието „подзаконов акт“, което не се среща никъде другаде в Лисабонския договор. Дали то визира регламентите²⁵, за разлика от директивите, независимо дали са приети по реда на законодателна процедура или не? Или се отнася до всички актове с общо действие, независимо дали са регламенти или директиви, които не са приети по общата законодателна процедура, за разлика от „законодателните актове“ ?

Накрая следва да се отбележи, че предпоследната алинея на чл. 263 ДФЕС предвижда, че „актовете за създаване на органи, служби и агенции на Съюза могат да предвиждат специфични условия и правила относно исковете, заведени от физически или юридически лица срещу актове на тези орга-

535 ; D. SIMON. *“Droit au juge” et contentieux de la légalité en droit communautaire: la clé du prétoire n’est pas un passe-partout*, Mél. G. Cohen-Jonathan. Bruylant 2004, vol. II, p. 1399.

²⁴ Виж решение *Union de Pequenos Agricultores*, цит. горе, т. 45.

²⁵ В българската версия на Лисабонския договор е използван терминът „подзаконов акт“, докато във френската версия се използва „*acte réglementaire*“, което би могло да бъде формулирано на български език и като „регламентиращ акт“ – б. прев.

ни, служби или агенции, предназначени да произведат правно действие спрямо тях”.

2. Кръгът на активно легитимираните лица по производството за отмяна впрочем е разширен. По силата на чл. 263, алинея 3 ДФЕС Комитетът на регионите придобива качеството на това, което някои наричат „полу-привилегировани” ищци, които, от една страна, се отличават от обикновените ищци, каквито са частните лица, а от друга – от привилегированите ищци. Така, наред със Сметната палата и Европейската централна банка, Комитетът на регионите може да атакува актове на институциите, органите и службите на ЕС, доколкото това е необходимо за защита на неговите прерогативи²⁶. Следва да се припомни, че тази категория „полу-привилегировани ищци” беше създадена по съдебен ред с оглед признаването на активна легитимация на Европейския парламент²⁷. След това тя беше скрепена от Договора от Маастрихт в полза на споменатата институция²⁸, преди Договорът от Ница да ѝ даде статута на привилегирован ищец. Подобно право на иск ще позволи на Комитета на регионите да иска защита на правото да бъде консултиран, което Договорът му признава²⁹.

²⁶ Чл. 263, ал. 3 ДФЕС: „Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася при същите условия по искове, заведени от Сметната палата, от Европейската централна банка и от Комитета на регионите за защита на техните изключителни правомощия.”

²⁷ Виж. СЕО, 22 май 1990, Парламентът/Съвета, дело C-70/88, сб. I-2041

²⁸ Виж подробен анализ D. RITLENG. *Commentaire de l'article 173 CE*, in : V. CONSTANTINESCO, R. KOVAR et D. SIMON (sous la direction de). *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, éd. Economica, 1995.

²⁹ По наше мнение чл. 8, ал. 2 от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност признава на Комитета на регионите правото да иска отмяна на „законодателни актове, за чието приемане Договорът за функционирането на Европейския съюз предвижда консултация с него”.

ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР – ПОСЛЕДНАТА РЕФОРМА В НОРМАТИВНАТА БАЗА НА ЕС?

*Юлия Захариева**

С влизането в сила на Лисабонския договор завърши по-редната генерална ревизия в ЕС, която ще остане в историята досега като продължила рекордно дълго време – от 2001 до 2009 г. С основание председателят на ЕК Барозу я сравни с „маратон с препятствия“. Стартът беше даден с решението на Европейския съвет от Лаакен през 2001 г. да се свика Европейски конвент с мандат да напише в рамките на 18 месеца проект за Договор за Конституция за Европа. Това се случи преди влизането в сила на предходните промени от Ница и на фона на усилията да се преодолее ирландската съпротива срещу Договора от Ница. Конвентът изпълни своето задание. През 2004 г. Конституцията за Европа беше подписана в Рим. Започнаха ратификационните процедури и те бяха блокирани след двата негативни референдума във Франция и Холандия през 2005 г. Негативни референдуми вече се бяха случвали и в Дания, и в Ирландия, но случилото се през 2005 г. предизвика шок. Та нали в подготовката на Конституционния договор бяха ангажирани във формата на Конвента всички основни актьори – правителства и национални парламенти, ЕП и ЕК. Изглежда, гражданите бяха забравили факта, че Конвентът може само да предлага, но не и да решава. Наречекоха периода до края на 2006 г. време за размисъл. На практика това беше период на една от най-тежките кризи в историята на европейската интеграция.

* Доц. д-р, преподавател по право на Европейския съюз в СУ „Св. Климент Охридски“, председател на Научния съвет на Института по европейско право и член на Асоциацията по международно право – Лондон.

Диалогът беше съживен през март на 2007 г. по време на тържествата в Берлин по случай 50-ата годишнина от подписването на Римските договори. През юни 2007 г. Европейският съвет даде мандат за подготовката на Лисабонския договор, която отне 100 дни. На 13.12.2007 г. Договорът беше подписан и стартира процедурата по неговата ратификация. Тя продължи две години, мина през два референдума в Ирландия, през намесата на Конституционните съдилища в някои държави, през удовлетворяването на допълнителни искания на Великобритания и Полша, двукратното сезиране от група сенатори на Конституционния съд в Чехия. Така през ноември 2009 г. беше получена и последната ратификационна грамота. Президентът на Чехия постави подписа си с драматичната фраза „Чехия ще престане да бъде суверенна държава“.

Изброените факти не са достатъчни да бъдат разкрити напълно напреженията, мъчителните компромиси и усилията да се „изобретяват“ техники и практики, за да бъдат избегнати референдуми. Текстът на Лисабонския договор трябваше да съдържа две взаимноизключващи се послания: че той е запазил всичко, постигнато в Конституцията, която беше ратифицирана от 18 държави (включително и България), и че той е различен и е отговорил на страховете на тези държави, които не го бяха ратифицирали.

Реформите целят създаването на една реална „Европа на резултатите“, по-демократична и по-близо до гражданите. Тази Европа трябва да работи за устойчиво развитие, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силна конкурентна социална пазарна икономика, пълна заетост и социален прогрес, за защита и подобряване на качеството на околната среда, за насърчаване на научно-техническия прогрес. Това са очакваните резултати наред с насърчаването на икономическото, социалното и териториалното сближаване и солидарността между държавите и с предоставянето на гражданите на пространство, свобода, сигурност и правосъдие. В отношенията с останалата част от света Съюзът ще утвърждава своите ценности и интереси и ще защитава своите граждани, ще допринася за мира и си-

гурността на планетата, за устойчивото развитие и премахването на бедността.

Всичко това се съдържа в новия текст на чл. 2 на ДЕС, определящ целите на Съюза. Интересен факт е, че ангажиментът да се гарантира на гражданите пространство на свобода, сигурност и правосъдие и борбата с престъпността са изведени на втора позиция като цели, веднага след текста относно насърчаването на мира, ценностите на Съюза и благоденствието на народите.

В преамбюла на Договора за Европейския съюз (ДЕС), също на втора позиция е прибавен нов текст, който гласи, че високо договарящите държави са „вдъхновени от културното, религиозното и хуманистичното наследство, от което са се развили универсалните ценности на ненакърнимите и неотчуждими права на човешката личност, както и свободата, деморацията, равенството и правовата държава“. Аналогичен текст относно културното и религиозното наследство и ценностната система в ЕС отне много време в работата на Конвента и беше повод за остри дискусии. Новата редакция очевидно удовлетворява. Но това далеч не е единственото постижение в търсенето на компромиси.

Най-тежката битка очевидно е по линия на опасенията, че реформите трансформират Съюза в „свръхдържава“ и че тяхната цена ще бъде недозирано посегателство върху суверенитета. В тази посока първо се отказаха от всички понятия и текстове, навяващи мисли за държавност, текстовете относно символите на Съюза, европейските закони, европейските рамкови закони, министър на външните работи. Но това като че ли беше най-лесно. Отстранен е текстът относно предимствата на общностното право над националното, но е посочено, че този принцип действа в съответствие с практиката на Съда на ЕС.

Повод за опасения беше и съдбата на Хартата за основните права на ЕС, написана по най-демократичен начин във формата на Малкия конвент и представена на 7.12.2000 г. в Ница. Тя беше част втора на Конституционния договор и този факт е сочен като една от причините за отхвърлянето му. Лисабон-

ската реформа вади текста ѝ от Договорите и включва чл. 6 на ДЕС, който гласи, че Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата, която има същата юридическа сила като договор. Подчертано е обаче, че разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин областите на компетентност на Съюза.

Подобна изобретателност е проявена и по повод решението ЕС, да се присъедини към Европейската конвенция за защита на основните права и свободи. И тук се подчертава, че този акт няма отношение към областите на компетентност на ЕС и се напомня, че правата и свободите в Конвенцията произтичат от общите конституционни традиции на членуващите държави, а тези традиции, в качеството им на общи принципи, отдавна са част от общностното право.

Прочитът и на преамбюла, и на целите на Съюза не може да не отчете новите акценти върху интересите на гражданите, които присъстват дори и при задачите на външните отношения на Съюза. На тези интереси е посветен и цял нов раздел – „Разпоредби относно демократичните принципи“. Тук е провъзгласено равенството между гражданите, които се ползват с еднакво внимание от всички институции, органи, служби и агенции на ЕС. Гражданите се представляват пряко в ЕП, а Европейският съвет и Съветът на ЕС са демократично отговорни пред националните парламенти или пред гражданите. Възпроизведен е старият текст относно ролята на политическите партии на европейско ниво, които трябва да допринасят за формиране на европейско политическо съзнание и за изразяване на волята на гражданите. В този раздел са и новите разпоредби относно възможността най-малко един милион граждани от значителен брой държави да приканят ЕК да упражни законодателната си инициатива по конкретен проблем, който трябва да бъде решен с юридически акт на Съюза.

Националните парламенти се включват много по-активно във функционирането на ЕС. Освен че ще бъдат информирани за проектите на предстоящи нормативни актове, те ще упражняват контрол върху прилагането на принципа на субсидиарност, ще участват в механизмите за оценка на из-

пълнението на политиките в рамките на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, в политическия контрол над Европол и в оценките на дейностите на Евроюст. Новата роля на националните парламенти се проявява и в ангажмента да бъдат информирани при постъпването на молби за членство и в присъствието им в новия механизъм за бъдещи ревизии на Учредителните договори.

Посоченото дотук обаче не може да сваля напълно напреженията и опасенията, свързани с бъдещето на Съюза след ревизиите от Лисабон. Неслучайно Договорите са „обрасли“ с декларации, предвиждащи дерогации от някои ангажменти, с opting-out клаузи и преходни периоди. Прави впечатление и честото позоваване на възможностите, които предоставя засиленото сътрудничество.

Наистина има реални основания да се задава въпросът: нарушен ли е балансът между наднационалния и междуправителствения подход и не са ли реформите движение към обединение с федералистични характеристики?

- Лисабонският договор премахва стълбовидната графика, чието „изобретяване“ в много голяма степен допринесе за успеха на ДЕС през 1992 г. и успокои страховете, породени от навлизането на интеграционните процеси в чувствителни сфери като външна политика, сигурност, отбрана и опазване на вътрешния ред.

- Значително нараства ролята на ЕП, но се намалява численият му състав до 750 души, което означава редукция на националните квоти. За първи път е определена минимална квота – 6 души, и максимална – 96. Изцяло е променен текстът относно правомощията на ЕП. Вместо предишното „ЕП... осъществява правомощия, възложени му с настоящия договор“ сега е записано „ЕП осъществява съвместно със Съвета законодателни и бюджетни функции. Той осъществява функции по политически контрол и консултативни функции... Той избира председателя на ЕК“. Не се състои от представители на народите, а от представители на гражданите. Това далеч не са редакционни промени. Процедурата на съвместно вземане на решения вече е обща или обикновена, с най-широ-

ко приложение, която вече ще се прилага и в съдебното сътрудничество по наказателни дела и в полицейското сътрудничество. Различните от нея се наричат специфични, като е предвидена възможност, ако по даден въпрос текстът изисква такава специфична процедура, тя да бъде заменена ad hoc с обикновената. В този случай се изисква и позицията на националните парламенти. На практика ЕП реално осъществява законодателни и бюджетни функции съвместно със Съвета при изравнени позиции.

- Съветът на Европейския съюз като че ли най-малко е засегнат от реформите. Той заедно с Европейския съвет са единствените междуправителствени структури в Съюза. Но новият текст гласи, че той гласува с квалифицирано мнозинство, ако не е предвидено друго, което означава, че квалифицираното мнозинство е вече правило.

- Текстът на Лисабонския договор предвижда след 2014 г. намаляване на броя на еврокомисарите, които ще отговаря на 2/3 от броя на членуващите държави. Предвиденият ротационен принцип едва ли ще успокои тревогите, че през определени мандати някои държави няма да имат „очи и уши“ в състава на Комисията.

Могат да бъдат посочени и други аргументи в полза на тезата, че наднационалният подход като че ли надделява. Лисабонският договор включва и още две сериозни нови полета в активността на ЕС – енергетиката и климатичните промени. Но отговор на този въпрос трябва да се търси в текстовете, определящи компетентността на Съюза, които са категорични. Тази компетентност е предоставена от членуващите държави. Всички области, които не са предоставени, принадлежат на държавите, а принципите на субсидиарност и пропорционалност определят упражняването ѝ. Външната политика и политиката за сигурност продължават да бъдат запазен периметър за междуправителствено сътрудничество. Комюнитаризацията на политиките от бившия Трети стълб е процес с дълга история и новите текстове обобщават натрупания опит или формализират правила, установени с практиката на Съда.

Лисабонският договор предвижда нов механизъм за бъдещи ревизии. Интересно е, че форматът на Конвента ще се утвърждава като практика, в същото време е предвиден и по-опростен механизъм, който повтаря съществуващите досега инструменти. Това означава, че Лисабонската ревизия не е последна. Една от основните специфики на интеграционното обединение и на неговата нормативна основа е динамизмът. През цялата половинвековна история на обединението няма нито един период на статика. Вярно е, че от подписването на Римските договори до първата ревизия са изминали 30 години, но те също са изпълнени с промени. Това са Договорът за сливане на институциите от 1965 г., двата Бюджетни договора от 1970 и 1975 г., които създадоха уникалната система на финансиране, решението на Съвета на министрите от 1976 г. за преките и всеобщи избори на ЕП, неформалното създаване на Европейския съвет, трите Давиньонски доклада, които изградиха механизма за външнополитическа координация преди създаването на нормативната база на този механизъм с Единния Европейски съюз и всички договори по разширяването на Съюза. През последната декада на миналия век генералните ревизии следваха една след друга в ритъм през три години. Ето защо непрекъснатото усъвършенстване на „конституционната харта“ на ЕС не трябва да се възприема като поредица от революции или като екстремни събития. Те се диктуват от логиката и съдържанието на самите интеграционни процеси. Може би има основание интересният коментар на един полски журналист по време на отбелязването на 50-годишнината от подписването на Римските договори, който цитира поговорка: „Тази брадва е много стара. Тя е семейна ценност от 50 години. Баща ми смени дръжката, а аз – острието.“ Това не означава обаче, че идеите на строителите на обединена Европа не са константна величина. Те ще присъстват и в XXI в., като ще отразяват предизвикателствата и целите на обединението за всеки етап от бъдещото развитие.

ПЛАХИТЕ РЕФОРМИ НА УМОРЕНА ЕВРОПА

*Атанас Семов**

Фактът е несъмнен – ЕС извървя поредните си реформи. На 1 декември 2009 г. Договорът от Лисабон влезе в сила. Внесените с него промени бяха изстрадани тежко – но дали самият факт на постигането им ги прави исторически?

Шестнадесет години¹ след създаването си Европейският съюз (ЕС) за четвърти път прави опит да се реформира. Може ясно да се види, че опитите за реформи стават все по-чести и... все по-неуспешни. Въпреки това днес ЕС е по-близо от всякога до... реформиране. Близо, но... твърде предпазлив, защото много скъпо плати грешките от последните години, а и сякаш още няма достатъчно смели лидери, пък и защото много открит и все още много силен се оказа конфликтът между наднационалното и междуправителственото.

Тази умора и този конфликт всъщност доведоха до поредния исторически компромис – исторически, затова че може да се окаже последен, и компромис, защото победата на здравите сили над здравия разум отново се оказа за предпочитане... Поради това основните насоки, определени от Европейския съвет през юни 2007, проектът за нов договор, внесен в Междуправителствената конференция (МПК) през юли и подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г., се оказаха поредната

* Д-р Атанас Семов е преподавател по право на ЕС в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, директор на Института по европейско право, заместник-председател на Българската асоциация по международно право, гост-преподавател в Нанси и Париж.

¹ Правилното отчитане на създаването на ЕС е от момента на влизането в сила на Договора от Маастрихт (ДМ) на 1 ноември 1993 г. Колкото до празнуваната през 2007 г. 50-годишнина на ЕС, тя е израз по-скоро на жаждата за празници и политическа суета, отколкото на историческа правдивост – през 1957 г. не е създаден никакъв съюз, а пък действителното начало на европейската интеграция от политическа гледна точка е 9 май 1950 г. с Декларацията на Моне и Шуман или на 1 юли 1952 г. с влизането в сила на Парижкия договор за създаването на ЕОВС – от юридическа...

малка крачка дръзко напред, от която отново можеше да се окачва много повече.

През юни 2007 г. в Брюксел българският глас не се чу особено силно, още по-малко при подписването или мъчителното ратифициране. Може би в кресливи моменти това е по-добре. Ще остане ли обаче нечут? Каква трябва да бъде българската позиция – или по-общо, каква Европа иска България?

На тези няколко въпроса кратък отговор ще се опита да даде следващото изложение с ясното съзнание, че още дълго ще е валидно неписаното правило: „докато всичко не бъде договорено, нищо не е договорено“ ...

I. ЗАЩО „БРЮКСЕЛСКИ КОМПРОМИС“? (ПРЕДИСТОРИЯ НА УМОРАТА И ПЛАХОСТТА)

§ 1. ПРЕДИСТОРИЯ НА УМОРАТА: ЕДИН ВСЕ ПО-БЛИЗЪК ДО... РЕФОРМИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

Европейското обединение е на повече от половин век, неговата съюзна надстройка – на повече от 15. Опитите за реформирането ѝ вече са 3. В наши дни приключва четвъртият. Тези опити обаче се оказаха по-скоро неуспешни и поради това твърде уморителни. Някои от тях предизвикаха промени в националните конституции (Франция променя три пъти за 15 години националната си конституция заради ЕС – през 1992-а, 1998-а и 2005-а). Други – поредици от референдуми (два в Ирландия през 2002-а, и още два през 2008–2009 г. два провала във Франция и Холандия през 2005-а). И всички те – енергични и не непременно особено плодородни политически и академични дискусии...

1. Първият опит за реформиране на ЕС – по-малко от 4 години след началото на функционирането му – го оставя... недореформиран. **Договорът от Амстердам** (ДА) от октомври 1997 г. почти официално е признат за „неуспяла ревизия“. Най-сериозният неуспех е с две измерения – отново не минава предложеното още в Маастрихт удостояване на новия съюз с юридически персоналитет и с твърде ограничен успех завършват опитите за модернизирани институциите. Още повече че и част от договореното – относно максималния брой от 700 депутати в Европейския парламент (ЕП) – остана неспазено.

На Договора от Амстердам трябва, разбира се, да се признаят и два успеха – съгласието Европейската комисия (ЕК) да се състои от по не повече от един гражданин от всяка държава-членка и най-вече преместването на визовата и имиграционната политика от Третия в Първия стълб. Това т. нар. комюотаризиране на една от най-чувствителните за суверен-

нистите материи е изключително важен пробив – занаят вече е ясно, че материите, заточени от Договора от Маастрихт в не-интеграционните „стълбове“, декласирани като между-правителствени, не е нито окончателно, нито непреодолимо, нито подчинено на особено дълбока логика. Иначе казано, Амстердам подсказва достатъчно ясно, че това, дали една материя е предмет на общностно (интеграционно, т.е. с овластяване на европейските органи да действат вместо държавите-членки) управление, или не е въпрос единствено на политическа воля, добре подбран момент и ...преодоляване на предразсъдъци. И няма никакво предварително и непреодолимо разграничение между материи, годни за наднационално управление, и такива, за които единствено междуправителственото съгласие е приложимо. Този амстердамски знак бе от особено значение за постигането с Конституцията за Европа (КЕ) на окончателно премахване на очевидно изкуствената и тромава конструкция с разнотипни стълбове. През 2007 г. в Брюксел този въпрос вече не стоеше...

Въведеният с ДМ принцип на субсидиарност, който трябва да постави на ясни основи сложното поделение на компетенциите в областите извън изключителната компетентност на общностите, се беше оказал твърде сложен и недостатъчно ясен. Неговата важност обаче бе безспорна – и с ДА бе приет Протокол относно прилагането на принципите на пропорционалност и субсидиарност, който уреждаше важни въпроси, един от които бе станал особено важен – ограничаването на практиката за издаване на твърде детайлни, директиви от европейските институции.

Впрочем доуреждането в протоколи на важни правни въпроси, станало *трайна традиция*, бе продължено и с КЕ, към която например бе приложен нов протокол със същото наименование, предвиждащ изключително важна роля, на националните парламенти и представляващ смел опит за решаване на друг от основните проблеми – разкъсването на националното и европейското равнище на нормотворчество.

Нека споменем като важна крачка, макар и без видима практическа значимост, създаването на механизъм за засиле-

но сътрудничество, който от политическа гледна точка като че ли поуплаши някои от държавите-спиратки.

Проследявайки реформаторските опити в ЕС, ще забележим *още една тенденция* – в последните 20 години ревизиите на Учредителните договори (УД) стават все по-чести, но все по-трудно влизат в сила. Ако първата голяма ревизия – Единният европейски акт (ЕЕА) – се осъществява едва през 1987 г., цели 44 години след началото на интеграцията, в следващите 20 години се правят още цели 5 големи ревизии. В същото време, ако за влизането в сила на ЕЕА са необходими по-малко от 16 месеца², за ДМ са нужни почти 21 месеца³, за ДА – 19 месеца⁴, а за Договора от Ница (ДН) – цели две години⁵. В новия Римски договор за приемане на КЕ беше предвиден срок от повече от две години за влизане в сила⁶, но и те се оказаха недостатъчни – нужни бяха повече от четири...

2. Втората голяма ревизия на самия ЕС се оказва необходима още при подписването на първата. Впрочем така се поставя началото на *още една трайна тенденция* – всеки опит за реформи да завършва с категоричната констатация за неизбежната необходимост от нови реформи в най-близко време...⁷ Междуправителствената конференция приключва с подписване на нов договор в първите седмици на новия век (февруари 2001 г.), като „историческите решения“ са постигнати след близо денонощни преговори в рамките на Европейския съвет (ЕСв) през декември 2000-а. Ала въпреки уморения нощен успех от Ница, европейските лидери ясно констатираха нуждата от приемане още от следващия ЕСв на стратегия за нови,

² ЕЕА е подписан в Люксембург на 17-ти и в Хага на 28 февруари 1986 г. и влиза в сила на 1 юли 1987 г.

³ ДМ е подписан на 7 февруари 1992 г., а влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

⁴ ДА е подписан на 2 октомври 1997 г., а влиза в сила на 1 май 1999 г.

⁵ ДН е подписан на 26 февруари 2001 г., а влиза в сила на 1 февруари 2003 г.

⁶ Подписан на 29 октомври 2004 г., той трябваше да влезе в сила най-рано на 1 ноември 2006 г.

⁷ Позволявам си ясно да предположа скорошната необходимост от нови реформи дори след успешното влизане в сила на новия Договор за реформи...

по-мощни реформи. И Декларацията от Лаакен се приема само 4 месеца след подписването на ДН...

Договорът от Ница е несъмнен пробив. Но не към реформирането на ЕС, а само към отварянето му за нови – цели 12! – държави-членки. Дългите преговори, спорове и нека го кажем направо – пазарлъци във френската декемврийска нощ не бяха за това, как да изглежда Съюзът, как да се подобри разпределението на компетенциите или как да стане приближаването до гражданите. Европейските лидери отделиха 11 часа за разправи как да бъдат представлявани държавите им в отделните съюзни институции и още повече коя колко по-голяма тежест да има (да запази).

Този стил на национален пазарлък, може би невиджан в такива размери по-рано, може да се смята за *четвърта тенденция* в реформите на ЕС. Най-добре научен ще се окаже този стил от поляците, които, участници във всички следващи преговори след Ница, ще го превърнат и в личен и ще го дообогатят с непозната за европейската сговорчивост тоналност...

Впрочем нека споменем сред реформите на Съюза и договорите за присъединяване на нови държави-членки, които понякога предвиждат фактически изменения в Учредителните договори. По-същественото е, че те налагаха изменения и в уредбата на институциите, и в начина на вземане на решения – и най-вече бяха приемани на основата на множество двустранни компромиси и в резултат на тежки и понякога не особено дипломатични преговори. Достатъчно е да припомним полската офанзива в последните часове преди подписването на договора за присъединяването на първите десет – офанзива, довела до няколко милиарда евро допълнително за „дружина полска“... Това уморяваше и заспиващите пред вратите журналисти, уморяваше и преговарящите, невинаги най-блестящи национални политици, уморяваше най-вече общественото мнение...

Иначе ДН също остави големите европейски въпроси без отговор – съюзът остана юридически нереален, разпределението на компетенциите неопроствено, институциите – на практика нереформирани (като не броим изчисленията на гласовете и

местата в тях на отделните държави-членки), а засилената защита на основните права в ЕС – само обещана със също така юридически нереалната Харта за основните права на Съюза. Е, наистина общностите от три станаха две, но по исторически причини (изтичането на 50-годишния срок на ЕОВС), а не заради отдавна очертаната като необходима реформа на сливането на ЕО и ЕС в единен субект и решаването на съдбата на Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ).

Разбира се, не може да не се признае, че и ДН даде скромнен принос за реформирането на Съюза – най-вече по отношение на съдебната му система (разширяването на компетентността на Първоинстанционния съд и създаването на нови специализирани съдилища). Разбира се, ДН подобри и механизма за засилено сътрудничество – макар и все така неизползван...

3. Европейският конвент, създаден шумно и съставен преценциозно от безпрецедентна за висшите европейски политически форуми амалгама от представители на европейските институции, националните правителства и парламентите, при това и от 10-те сигурни нови държави-членки, свърши... каквото можа. Не може да се отрече, че неговият проект постигна повече от четирите предишни ревизии на Учредителните договори. Но и може аргументирано да се твърди, че постигнатото бе по-малко от очакваното и много по-малко от нужното. Е, навярно не и по-малко от възможното...

Не могат да се отречат няколко несъмнени положителни крачки – при това дръзки и безапелационни. Най-сетне решен, при това без спорове, бе един от най-старите и вече почти смешни въпроси – ЕС бе признат за юридическо лице. Макар едва днес това да е правен факт, политическото акъ бе безспорно. Европейската общност и ЕС се сляха в единна и пълноценна организация, макар и все така *suī generis*. Протиеостествените „стълбове“ бяха забравени, страховете, наложили измислянето им, сякаш също. Гласуването с мнозинство (макар и квалифицирано) стана основно правило. ЕП официално бе изравнен със Съвета, макар да се запази водещата роля на политическия орган спрямо представителния. Европейският съвет – това

странно европейско политбюро – стана ефективна управленска институция, при това вземаща решения по редица въпроси също с мнозинство. Възможността за налагане на вето – и на еднонационална воля – самопожертвователно бе сведена до минимум. Хартата за основните права стана неделима част от базовия интеграционен договор.

За съжаление можем да приемем, че значимите положителни промени се изчерпват дотук. Извън тези смели решения останаха няколко несмели и бяха приети други, може би дори още по-смели, но със сигурност излишни.

Несмели бяха решенията относно запазването на сложната – и дори още по-усложнена – система за разпределение на компетенциите, значително усложнената система на актовете, нормативни и не, правни и не, познати и не, и най-вече относно изкуственото европейско гражданство и „засиленото“ участие на гражданите в европейските работи. Новоизмислената „демократия на участието“ твърде силно намирисваше на измиване на ръцете...

Смели, но очевидно самоцелни и ненужни, бяха дръжките конституционнотворни решения на стотината законотворци в Конвента, за съжаление шумно аплодирани и подкрепени от държавните лидери по-късно в рамките на Междуправителствената конференция. Като се почне от неадекватното и на съдържанието му, и на политическата нагласа в Европа наименование на новия договор (Конституция) и се мине през демонстративната символика на „европейските закони“, „министъра на външните работи на Съюза“ и ред подобни, за да се свърши със символите (знаме, химн и т.н.), макар и отдавна утвърдени и безспорни, но изведени ултра-конституционно в една от първите разпоредби. Да добавим ли към това и формалното закрепване на принципа на примата на правото на ЕС над националното право с редакция, която не можеше да не смути някои от теоретиците-суверенисти? Да допълним ли с предвидения нов механизъм за преразглеждане, доближаващ се по идея наистина до познатите механизми за преразглеждане на националните конституции и годен да бъде определен като нещо положително? Да добавим ли шумното декларира-

не още в чл. 5 на „ненамеса във вътрешните работи“ на държавите-членки, което всъщност подсеща за нескритата гузност на авторите на договора за това, че Съюзът се развива в точно обратната посока – на все по-пълно изместване на държавата от управлението на основните сфери?...

Така одобреният през октомври 2004 г. договор беше белязан най-общо от едно важно достойнство и два съкрушителни недостатъка. Достойнството да представлява наистина крачка напред и недостатъците да представлява компромисна, а не категорична крачка, при това облечена в неприемлива за повечето европейци (и излишна) конституционна форма и поднесена в някои държави-членки по крайно неподходящ начин или в неподходящ момент (за причините за провала на КЕ ще стане дума в дял 2)...

И дори да приемем, че провалът на този проект не беше неизбежен, последиците му са тежки – днес обединена Европа е по-уморена и объркана от всякога. За две десетилетия – в рамките само на едно поколение – тя трябваше първо да приеме, сетне да приложи, а накрая да надживее четири вълни от реформи, да стигне от общ пазар до пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, без национални валути, с общо гражданство, с общо законодателство, с почти действителна обща външна, че и отбранителна политика, и накрая общо с 27 роднини... Че и с Турция на портата. И всичко това в рамките на организация с ясен над-държавен характер, при това основаваща се на Конституция – пък върви доказвай, че „това не е федерация“, или още повече, че „това е федерация на държави и граждани“ (една чаровна френска измишльотина)...

И пак всичко това точно по времето, когато към успешния икономически модел, обединил почти без изключение високоразвити държави, се присъединиха цели 12 – повече, отколкото за половинвековния ход на интеграцията – нови, непознати и с твърде малко изключения (Словения, Малта, евентуално Кипър) бедни държави, някои от които на всичкото отгоре и огромни (Полша, Румъния).

Умората се оказа не просто очевидна, тя се оказа огромна. Цветната идея на Моне за еволютивно развитие на интеграционните процеси „стъпка по стъпка“ под натиска на някои, може би неудовлетворени от мястото си в историята, европейски лидери буреняса до „разширяване и реформи на бегом, на всяка цена и... както дойде“.

И можем да смятаме за сигурно, че една немалка част от гласувалите негативно на референдумите за новата Конституция просто отговаряха с въпроса „Какво пак искате от мен?...”

§ 2. ПРЕДИСТОРИЯ НА ПЛАХОСТТА:

РАЗШИРЯВАНЕ И КОНСТИТУЦИЯ ЕДНОВРЕМЕННО – НА КОГО МУ ХРУМНА?

Събрани в началото на лятото на 2007 г. в Брюксел, европейските ръководители бяха поставени пред две тежки задължения – да покажат, че са разбрали урока от провала на Конституцията, и да намерят изход за ЕС от трудното положение, в което почти в същия си състав те го поставиха неотдавна...

Отговорът на европейския връх бе смел по форма и плах по съдържание. Намереният компромис бе белязан от болезнения конституционен неуспех (1) и от съжителството на съзнание за историческа наложителност и страх от поредния остър сблъсък между наднационалната и междуправителствената тенденция в развитието на Съюза (2).

1. Причините за провала на Конституцията

могат да бъдат обяснени кратко или по-подробно.

Краткото обяснение е лесно – проектът бе недомислен, прибързан, поднесен на неподготвена публика и в крайно неподходящ момент. Или казано иначе – на Европа не ѝ трябваше реформа, наречена Конституция, не ѝ трябваше да прави реформата заедно с разширяването и не можеше да го направи със слабите правителства в редица от основните държави-членки.

Подробният отговор може само да доразвие краткия.

1.1. Конвентът имаше на разположение наглед немалко време – близо две години. И съставът му беше наглед максимално представителен – експерти и политици, представители на правителствата и представители на институциите, хора от Комисията (инициатор), Съвета и Председателството (реалната власт) и Парламента (представителната власт). Че дори представители и заместници. Включително от страните-кандидатки. Че даже и от Турция...

Ала се оказа, че нито времето, нито съставът му са достатъчни, за да се получи завършен и най-важното зрял продукт. Обзелото случайния европейски конституционен законодател измамно чувство за историческа значимост натовари Конвента с неоправдан стремеж за създаване на гръмък документ. Вместо строго следване на мъдрите задачи от Лаакен новите конституционалисти се впуснаха да основополагат – и вместо работещи формули, заговориха за изкуствени символи.

Европейските лидери определиха в Лаакен важни, изпълними и чужди на конституционната патетика задачи:

- приближаване на гражданите до европейските институции и дейности (или обратното);

- опростяване на функционирането на институциите предвид огромното разширяване на изток и

- засилване на политическата роля на ЕС като основен световен фактор (т.е. превръщането му във водеща политическа сила в света, адекватна на икономическото му положение).

Нека го кажем честно: **Конвентът не се справи добре с нито една от тези задачи.** *Новият и „смел“ проект не съдържаше почти нищо толкова ново, освен малко рунтава терминология.* Гражданите си останаха все така далеч от брюкселската бюрократия – да не кажем, че сложният нов договор дори още повече ги отдалечи. Измислените нови механизми за гражданско участие само засилиха чиновническия метален вкус в устата на европейската общественост. Засилената роля на националните парламенти, макар наглед ефективна, е крайно недостатъчна. Функционирането на институциите, с бегли изключения (утвърждаването на мнозинството, маргинализирането на единодушието) не бе опростено. Премахването на стълбовете – напълно неизбежно – не се изрази в опростяване на механизма за разпределение на компетенциите, а напротив, дори го усложни. Принципът на субсидиарността остана повече политически и по-малко правен инструмент. И без това многото и трудно разграничими в европейския концерт управленски органи се допълниха с още един – съвсем непредвидим поради твърде високия си политически ранг – Европейския съвет, който вече ще приема правни (макар

и не законодателни) актове, при това с мнозинство, а не със съгласие. Колкото до „превръщането на Съюза в стабилизиращ фактор и модел в новия световен ред“ (разбирай във водеща политическа сила), направеното от Конвента доведе до трайно дестабилизиране и очевидно омаломощаване на Съюза – вместо с ефективна външна политика, ЕС бе накичен с „министър“ и макар вече да има „телефонен номер“ и даже високоплатен щатен телефонист, министърът на слушалката все така няма да има какво да каже – ако изобщо някой реши да го пита по големите световни проблеми, напоследък решавани (и създавани) без тежката дума на Европа...

Междуправителствената конференция, вместо да укроти историотворния плам на конвенционерите, отдели огромни сили за изчисляване и преизчисляване на политически числа – и в споровете коя държава с колко точно процента или гласа да се измерва подмина големия въпрос какво всъщност ще се постигне с тази нова и гръмка Конституция. Така дори тя да беше влязла в сила, ЕС щеше да остане полуреформиран, полуетективен политически и полудемократизиран. Точно какъвто остана и след като тя пропадна...

И всичко това, разбира се, бе усетено от европейските медии, политически партии и в крайна сметка от избирателите. За тях остана силното усещане, че им се предлага – подозрително шумно (по-шумно от всякога...) – един акт, приет набързо и под натиска на историята. Но не стана ясно кой и на какво основание говореше от нейно име...

1.2. Този сложен като текст, неясен като предназначение и напълно непопулярен проект има още по-нелепата съдба да бъде подложен на **референдум** в цели две големи държави-членки. При това и в двете хем без конституционна принуда (нито френския, нито холандския основен закон налагаха задължително одобрение от суверена), хем без добра (Франция) или почти никаква (Холандия) подготовка на избирателя. Може да прозвучи крайно, но подготовката на общественото мнение преди референдумите бе направена крайно небрежно в Холандия и твърде самонадеяно във Франция. Чувство-

то „избирателите не може да не ме подкрепят“ (Ширак) или „избирателите не може да спрат Европа“ (Балкененде) се ока- за твърде нереалистично. На всичкото отгоре политическата самонадеяност да се подложи на самоцелен референдум един самоцелен акт – при това огромен по обем, неразбираем по съдържание и стряскащ по наименование и символи – бе последвана във Франция от пагубното решение текстът да бъде изпратен едва ли не на всяко семейство. Тази почти самоубийствена демократичност доведе до това, че обикновеният французин, прекарал цял живот в условията на европейска интеграция, но без да подозира как точно изглежда тя на хартия, за първи път видя странни, плашещи или пък „прекалено либерални“ текстове, на които реши да се противопостави, без изобщо да разбира, че огромната част от тях не само не са нови, ами се прилагат отпреди той да се роди – и то успешно. Разлиствайки двеста страници напълно неясен текст, всеки нормален човек ще намери поне пет думи, идеи, норми или просто формулировки, които да не му харесат – особено когато почти никой преди това не се е опитал да го просвети (пък и как ли, като знаем, че дори университетските курсове понякога не стигат...). Можем да бъде сигурни – *най-малко 10 %* от негативния вот специално във Франция се дължат на разлистването на Конституцията с изречението „Какви са тия глупости?“... Иди после обяснявай, че нито са глупости, нито има нещо толкова ново – а като няма почти нищо ново, защо ни питате?... – нито пък е толкова лошо, защото работи отдавна и именно обикновените европейци (земеделци, работници, студенти) са най-преки бенефициенти на изгодите от интеграцията... Да сложим и *поне още 20 %* заради конституционната словесност и символика, които или плашат, или объркват, или просто дразнят най-нормалния избирател, а и немалко от най-просветения такъв...

1.3. Референдум – добре. Демокрацията иска жертви. Но иска и разум – което значи и разбиране, че успешен референдум (по какъвто и да е въпрос) може да проведе само успешно правителство. А и френското, и холандското по това време

бяха силно недолюбвани от избирателите си. И последните вместо избори, получиха друг инструмент да кажат „не ви искаме“ на своите ръководители. Всъщност „Не ви искаме с все европейската ви конституция“ – или въпреки нея, все едно... Навярно затова във Франция се шегуваха, че са гласували на „**рафарендум**“ (и дори на „**РАФАРЕН – дум!**“) и всъщност вотът е бил срещу правителството на Рафарен. В Холандия закачка с името на Балкененде не бе направена, но реакцията на избирателя бе също толкова балканска. На вътрешнополитическото неодобрение можем смело да припишем *поне още* 20 % от неуспеха...

1.4. И най-сетне – на кого му хрумна да прокарава мащабна (или скромна, но шумна – все едно) европейска реформа едновременно с най-голямото и най-неодобряното разширяване? Толкова силна ли се почувства Европа, че да се реши да направи голяма крачка едновременно с двата крака (което, от детството си знаем, най-често завършва с тупване на земята...)? Или толкова слаба беше, че не можа да се противопостави на тези, които ѝ внушаваха, че подобен скок е по силите ѝ? Защо никой не чу социолозите, които ясно казваха – повечето европейци отхвърлят или просто мълчаливо не разбират напъна за обща конституция и пак повечето от европейците категорично или мълчаливо не одобряват разширяването с новите 12 страни?

Или пак идваме до ролята на личността в историята – в случая малка и неуспешна роля на две противоречиви и в крайна сметка не дотам положителни личности... Открай време, от самото начало на интеграционните процеси, от ръкостискането на Де Гол и Аденауер, двигателите на европейското обединяване са Франция и Германия. Безспорно, пък и непроменимо. Във всеки важен период от живота на обединяващия се континент те са имали по един голям лидер – и прегръдката на двамата е водила до поредната историческа крачка. Последната голяма и успешна – създаването на Европейския съюз – бе направена от последните двама големи: Франсоа Митеран и Хелмут Кол. За зла съдба обаче именно Митеран бе може

би най-големият политически дразнител в цялата кариера на следващия френски президент Жак Ширак. Според някои анализатори за него поне мисълта да се изравни по място в историята с предшественика си и противник Митеран се бе превърнала от цел в мисия, а сетне, както си му е редът, сякаш в мания. Осъществяването на най-дръзкото в историята разширяване на Съюза, с което да придобие наистина континентален мащаб, заедно с обличането му във федералистка конституционна одежда – това бе проект, евентуалният успех на който наистина би увенчал Жак Ширак с лаври дори по-големи от тези на предшественика му. И тъй като за всяко такова дело трябва поне един силен съмишленик, той лесно бе намерен в лицето на Герхард Шрьодер – също дошъл на власт с големи амбиции, но намиращ се в неизбежния крах на едно спорно управление. Придошлата Елба заля само за малко клатещите се устои на правителството му – и за оставането му в историята бе нужен мащабен извънгермански, най-добре европейски проект. Франция му го предлагаше наготово – и немското „да“ се оказа също така неизбежно. По една или друга причина другите лидери се съгласиха не само с дръзкия проект, но и с това той да бъде оставен в ръцете на още един френски президент с може би спорна политическа биография – този път бившият Жискард д'Естен.

Излязъл за две десетилетия от голямата политика, той нито можа, нито се опита да опъне юздите на историческия вихър – и вместо разумен реформаторски проект, той с апломб подписа и връчи друг – дързък и ефектаджийски. Балон, но достатъчно голям, за да понесе във въздуха и останалите европейски лидери, сред които само малцина дръзнаха, и то с тих глас, да бъдат заклеени завинаги като антиевропеисти или тромави консерватори, противопоставяйки се на един или друг елемент от май недомислената нова конструкция. Много от тях предпочитаха да се попреборят за някое и друго място или глас повече за националните си представители в европейските органи, отколкото да спрат шумно преминаващата натруфена конституционна колесница. Така лидерите поставиха обикновения европейец пред две тежки изпитания –

да преглътне някаква непонятна общоевропейска конституция, за която иди му обяснявай, че не го оставя без собствена държава, и редом с това появата на цели 12 нови братовчеди, за които иди му обяснявай, че не идват, за да му оберат дома или поне да му вземат хляба, винаги недостатъчен...

При това водещите умове не се постараха ясно да му обяснят, че нито държавата му изчезва, нито ще го връхлетят гълпи бездомни и крадливи бивши комунисти. Напротив, медиите постоянно и не без високо политическо съдействие обясняваха колко зле са младите източни демокрации, колко бедни и гладни са и каква престъпност и корупция имат. Кое то нито беше толкова вярно, нито беше нужно да се повтаря от изгрев до мрак. Или беше нужно, за да се оправдае с „натиска на обществеността в нашите стари демокрации“ налагането на едни или други иначе странни изисквания към бъдещите членове. Примерът с напомването в европейските медии на постоянен страх от „чернобилските реактори“ на бившите соцстрани, за да се поиска императивно тяхното затваряне, е най-красноречивият, но далеч не единствен...

И най-сетне естествено и лесно на сцената излезе плашилото на „полския водопроводчик“. Една напълно измислена, но и блестящо осъществена манипулация на общественото мнение, която може да бъде изучавана. Сериозните европейски политици не посмяха да успокоят своя отруден електорат, че новите братовчеди от изток са му нужни именно защото той намалява демографски и след 30 години няма да има кой да му плаща пенсиите, ако не са новите работници от Източна Европа, и че те са много по-за предпочитане от провалилия се експеримент с евтина работна ръка от Африка. Докато те обличаха в „общочовешки ценности и хуманна солидарност“ икономически обосноващото си решение за присъединяване на бившите социалистически страни, политическият шмекерлък – с различни имена, но с почти еднаква пробивност навсякъде – успешно развя водопроводния комбинезон и внуши на европееца точно обратното на истината. И вместо да е доволен, че е намерено доста добро решение на страшния демографски проблем на стара Европа, той се уплаши,

че новият роднина ще му вземе работното място... Страхът от необясненото, неаргументираното, представяното като неизбежност и дълг, а не като здрав интерес, разширяване на ЕС бе според мен в основата на негативните нагласи в цяла Европа и на негативния вот в Холандия и Франция.

Всъщност получи се нещо съвсем предвидимо – поставени пред две тежки решения, европейците предпочетоха да се произнесат за онова, което ги вълнува повече. И вместо на зададения въпрос за конституцията, **те отговориха на незададения, но по-важен за тях въпрос за разширяването.** Дълбоко убеден съм – *поне още 40 %* от гласовете против конституционния договор бяха гласове против разширяването на ЕС. Независимо че към момента на провеждането на референдумите (май 2005-а във Франция и юни 2005-а в Холандия) за първите 10 нови държави-членки то вече бе факт, а за другите две – сигурна неизбежност.

Ако искате, отделете важна част от тези 40 % на страха и от *Турция*. Тя наистина дойде в повече на обикновения европейец. Не че я познава и че е в състояние в цяло изречение да обясни защо не я иска, а защото със същата високоелитна небрежност лидерите му не пожелаха или не можаха да му обяснят от къде на къде пък и тя застана пред вратата. И не му казаха, че Турция е най-важният въпрос за Европа през ХХI в. и че от нейното европеизиране в немалка степен зависят не само мирът, но и изобщо стабилността на континента. И че изпуснат ли я да тръгне по пътя например на Алжир – а там видяхме колко лесно става и колко непоправимо е, – ще трябва да забравят не само за „телефонния си номер“ или „войната да стане материално невъзможна“, но и за най-обикновеното си ежедневно спокойствие. С близо 4 милиона турци в Германия, с над 20 милиона мюсюлмани във Франция (най-масовото изповедание в иначе светската република!) и с толкова много още в Холандия, Великобритания, Италия, Испания – и къде ли не извън финландските фиорди – Европа е изключително зависима от развитието на Турция. Трябваше да се каже простичко, но с малко политическо мъжество: може Турция да не стане член на ЕС, или поне със сигурност не скоро и не в този

ЕС, който познаваме днес, дори само защото е твърде голяма за досегашните му механизми. Но е съдбовно важно да бъде в положението поне на кандидат-студента – а-ха да влезе. Да бъде приближена колкото се може повече, пък и защо един ден да не бъде приета⁸. Какво аджеба имате против турците? Особено щом отговорът „напалм“ е напълно неприложим...

1.5. Картината на неуспеха на Конституцията може да продължи и с неуспеха на опитите за спасяването ѝ. Достатъчно много държави я ратифицираха навреме – но Европейският съвет не намери сили, а всъщност нужда, да опита ратификация до край – и избра по-лесния и по-сигурен път на замяна с нов (уж) договор.

Така всъщност картината завърши с **продължаващата и до днес липса на дръзки европейски лидери**, на фона на огромни исторически сътресения – световна терористична война, война в Ирак, срив на системата за международна законност (ООН), съдбовни изпитания пред климата. Ако теглим чертата, ще видим, че в последното десетилетие нито една от големите европейски сили не излъчи наистина дързък, далновиден и способен на мащабна градивност европейски водач. Вместо това повечето от тях бяха отдадени на вътрешнопартийни или вътрешнодържавни политически страсти и хоризонтът на политическия им периметър стигаше само до компетентно разбиране на все по-затруднените европейски процеси. И всичко това според някои анализатори на фона на една объркана и трансформираща се, поради това най-често мълчалива или шепнеща Русия, и в същото време на едни почти каубойски амбициозни Съединени американски щати (при Буш), ясно осъзнаващи и дръзко използващи уникалната възможност поне за две десетилетия еднолично

⁸ Позволявам си да смятам, че въпросът за приобщаването на Турция към Европа е един от най-важните въпроси на нашето време – и България би могла само много да спечели, ако го поставя открито и енергично – първо вътре, сетне и на европейските форуми. Пък и кой друг по-добре от нас познава комшиите ни? И кой друг би могъл да бъде по-полезен за изработването на компетентно и отчитащо реалностите европейско решение по въпроса?...

(и защо не произволно) да управляват земния свят и да си гарантират ако не хегемония, поне неизменно водеща роля за още десетилетия напред. При това в контекста на мащабни войни, потресаващи атентати и почти невиждани енергийни кризи. Вместо да управлява и дори предотвратява тези световни сътресения, ЕС трябваше да се задоволи да притичва сравнително наблизко след историята...

Нека го кажем честно – и последните трима председатели на ЕК бяха компромисни, уравнивесени и относително стабилни личности – ако не броим корупционния скандал в края на мандата Сантер. Но слаби, твърде слаби лидери. Нито един от тях не изведе значими задачи пред Европа, още по-малко посочи начините за постигането им. Колко нужен днес на Европа е един нов „златен“ Делор! И колко тъжно завърши отчаяният скок в историята на Ширак и Шрьодер в опита им да заприличат на Митеран и Кол...

В резултат лидерите бяха толкова плахи, че предпочетоха да направят нещо малко пред голямо нищо. Приемайки риска, те оставиха дори поставените в Декларацията от **Лаакен** задачи неизпълнени – по-добро разпределение на компетенциите между ЕС и държавите-членки все така няма в достатъчна степен; сливане на Учредителните договори не се прави, макар че ЕО се прекратява; опростяването на инструментите за действие на Съюза е очевидно недостатъчно – макар и по-добро от направеното в КЕ абсурдно усложняване; мерките за укрепване на демократичността, ефективността и прозрачността на ЕС са очевидно недостатъчни (друг е въпросът дали при такава концепция за съюз по-ефикасни изобщо са възможни); опростяването на процедурите за вземане на решения е твърде... сложно; най-сетне подобряването на структурата и засилването на ролята на трите основни институции е най-малкото спорно, ако не и непостигнато. И разбира се, ЕС отново не е готов да стане водещ световен политически фактор...

2. Историческа наложителност на новия опит за реформи

2.1. Не може обаче да има съмнение, че лидерите на обединена Европа си дават сметка каква **огромна отговорност за бъдещето** се налага да понесат със създаването на нова концепция за реформирането на своя уникален съюз.

Всъщност нека го кажем веднага и ясно – това е навярно не поредният, а последният опит за опростяване и подобряване на европейската интеграционна конструкция. След неясната идея на Маастрихт, провалената реформа в Амстердам, компромисния отложен провал на Ница, обреченият възход с Конституцията от Рим европейското обединение е в края на второто десетилетие неяснота, отложени решения и временни политически компромиси – и вместо превръщането си в световна политическа суперсила, днес лидерите се задоволяват с „принос към развитието на глобалните процеси”⁹ и роля на „активен участник”, сякаш става дума за Бразилия или Южна Корея, а не за „най-конкурентната икономика в света” според амбицията на Лисабонската стратегия...

Поради това срещата в Брюксел в края на юни 2007 г. трябва да не просто да подготви поредна важна реформа, а най-сетне да направи успешна трансформация към единен, опростен, ефективен и политически жизнеспособен наддържавен стопански субект.

Ала вместо да чертае принципите на новия световен ред, Европейският съвет от средата на 2007-а се гордее с „положителни резултати като регламента за роуминга... и подобряването на правата на потребителите” (малка утеха ни е, че именно българският еврокомисар отговаряше за тази сфера)...

Внушението „сега или никога”, скрито зад напрежението през юни („бързото решаване... е от приоритетно значение”), може да се дължи и на традиционно историческите амбиции на всяко френско или германско председателство. Съдейки по проявения досега личен стил на канцлера Меркел обаче, чужда на излишна показност и куха фразеология, смятам за много

⁹ Тук и навсякъде заключенията на Европейския съвет от 21-22 юни са цитирани по българския превод на сайта на ЕС – Concl. 2 – 11177/07, Брюксел, 23 юни 2007 г.

по-вероятно съзнанието за историческа важност на започнатата в Брюксел реформа да произтича от ясното разбиране, че поредният неуспех може да се окаже последен... Натрупаните противоречия, разочарования и умора от галоп на интеграцията, станалата вече очевидна немощ на политическия елит да предложи жизнеспособни модели и несъмнено огромната ушлаха от разширяването към дивия европейски Изток днес са довели най-великия политически проект в историята на Европа до исторически кръстопът – да продължи дръзко отвъд националната дребнавост и самоцелна суверенност и да се превърне в действителна световна суперсила или да тръгне обратно, назад, към спънатия британски консерватизъм и провинциалната национална обособеност, сиреч слабост...

Ако ЕС и този път не успее дръзко и трайно да се реформира и през това време САЩ разширят господството си, а Русия окончателно се трансформира в модерна икономика и отново в свръхсилен военен и политически фактор, големият европейски проект ще се сведе до един, макар и успешен, трансграничен пазар, окончателно отказал се от надеждата да прерасне в единен и силен политически субект. Което просто означава големите световни решения все повече да прелитат над Европа по оста Вашингтон – Москва, неизбежно скоро включваща и Пекин, но все по-малко или само за фон – Брюксел, Берлин и Париж...

2.2. Поради това европейските лидери поработиха през юни 2007-а. Поработиха до разсъмване – и ако ранното декемврийско утро през 2000-а в Ница донесе само облекчение, че заседанието е свършило и все пак някакъв компромис е намерен, то брюкселското слънце на 22 юни 2007-а изгря с истинска евро-надежда. Надежда както за това, че наистина се постигна съгласие по важни въпроси, така и – дори още повече! – за това, че довчерашните непродуктивни високопарности за европейски конституции, закони, министри и президенти са преглътнати като сух зальк и лидерите са слезли на земята. Може би и защото поне двама от тях – ако не и двамата най-важни, френският и немският – вече са други...

Прави впечатление и крайно приземеният, уморен и чак тревожно съдържан тон на преамбюла на новия договор – днешните бащи на Европа се задоволяват да поставят своя нов проект под шапката единствено на „общото си съзнание за историческото значение на края на разделението на европейския континент (и никакви други високопарности за общата история, общите ценности и т.н.), желанието си да продължат процеса, започнат с договорите от Амстердам и Ница с оглед адаптирането на институциите на ЕС за функциониране в един разширен Съюз“ (и никакви други цели, задачи, исторически отговорности...), поради което... изменят Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за Европейската общност (ДЕО). Това е не просто най-съдържаният преамбюл от всички договори, малки и големи ревизии – този преамбюл е демонстративно съдържан. Той всъщност казва: с патетиката и историческия размах стигнахме до никъде. Сега сме принудени да се задоволим с нещо малко, но реално – и все пак водещо ни напред!

Реализмът прави крачка назад сякаш само по отношение на поставените ултракъси срокове – готов проект до началото на Междуправителствената конференция през есента (тя наистина започна още през юли с готов проект!) и готов договор преди края на годината, ратифициран достатъчно преди изборите за ЕП през юни 2009-а. Историята се усмихва – никога досега европейското семейство не е приемало нов договор за толкова кратък срок...

Какво всъщност очертават приетите от ЕСв основни насоки и изготвеният проект?

Във втората част ще се опитам да потърся поне частичен отговор на двата основни въпроса: доколко значим е обхватът на договорените изменения и доколко наистина добри могат да бъдат те.

Преди да се попитаме каква все пак Европа иска България...

II. УСПЕХЪТ Е ГОЛЯМ, ОЧАКВАХМЕ ПОВЕЧЕ... ПРОЯВЛЕНИЯТА НА УМОРАТА И ПЛАХОСТТА В НОВИЯ ПРОЕКТ

§ 1. ОБЩАТА РАМКА НА РЕФОРМАТА – МАЛКА КРАЧКА ДРЪЗКО НАПРЕД

1. Обратно към маастрихтското хитруване (за вида и обхвата на новия договор)

1.1. Идеята за европейска конституция е демонстративно изоставена. Мълчанието по темата е крещящо – европейският политически елит е небивало гузен за своя провал. ЕСв се задоволява да констатира, че „конституционната идея е... отпаднала“.

По-същественото е, че за съжаление заедно с нея е отпаднала и идеята за отмяна на съществуващите договори и замяната им с единствен, по-строен текст. Така хем няма да имаме един-единствен и поради това по-добър договор, хем в действителните три Учредителни договора ще бъдат „внесени нововъведенията, приети от МПК през 2004 г.“ – разбира се, със съответните „подобрения“.

Европейските лидери държат категорично да успокоят всички развълнувани суверенисти и изрично заявяват, че изменените договори „няма да имат конституционен характер“, което ще се отрази и в отпадането на цялата изкуствена и очевидно неприемлива конституционна терминология: „няма да се използва терминът „конституция“, „министърът на външните работи на Съюза“ ще се нарича „Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и сигурността“, названията „закон“ и „рамков закон“ отпадат...“

За да е демонстрацията на отказ от надсуверенност наистина пълна, новите бащи на интеграцията се отказват и от демонстративното закрепване на символите – „в изменените Договори няма да се съдържа член, който посочва символите на ЕС като знаме, химн и девиз“. Няма съмнение – това е очевидно престараване и пореден знак за политическа гуз-

ност, като се има предвид, че знамето и химнът, макар и заимствани от Съвета на Европа, отдавна са безусловно възприети (дори в европейски страни, които никога няма да станат част от Съюза), а девизът, измислен, за да звучи по-конституционно в Конституцията от 2004-а, бе дотолкова лишен от значим смисъл, че макар и кратък, малцина изобщо го запомниха¹⁰...

Политическата превзетост взима и още една жертва – категоричното закрепване¹¹ на изведеното пак така категорично в практиката на Съда на Европейската общност (СЕО) върховенство на Правото на ЕС отпада – и вместо изрична договорна разпоредба е предвидена „декларация (дори не протокол!), позоваваща се на практиката на Съда на ЕС“¹². Можем дори

¹⁰ „Обединени в многообразието“, според чл. I-8, ал. 3 KE...

¹¹ Член I-6 KE: „Конституцията и правото, създадено от институциите на Съюза при упражняването на компетенциите, които са му предоставени от нея, имат примат над правото на държавите-членки.“

¹² Предвидено е бъдещата декларация № 29 към ДР да посочва, че „съгласно постоянната практика на Съда на ЕС Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат върховенство над правото на държавите-членки при условията, определени във въпросната практика“. В допълнение към Заключителния акт на МПК ще бъде приложено становище на Правната служба на Съвета (док. 11197/07, JUR 260). Освен че този въпрос заслужава специално внимание, можем да бъдем сигурни отсега, че съдържанието и най-вече значението на това становище ще породи множество теоретични и разбира се, политически спорове, поради което го възпроизвеждам изцяло:

„Становище на Правната служба на Съвета от 22 юни 2007 г.

От практиката на Съда произтича, че приматът на Общностното право е основен принцип на това право. Според Съда този принцип е естествено присъщ на особената природа на Европейската общност. По времето на първото решение в рамките на тази постоянна практика (решението от 15 юли 1964 г. по делото 6/64 Costa contre ENEL) приматът не е споменат в Договора. Такова е положението и до днес. Фактът, че принципът на примата няма да бъде вписан в бъдещия договор, няма да измени с нищо съществуването на този принцип, нито действващата практика на Съда.“

В бележка под черта към становището е цитиран откъс от решението на СЕО: „... Произтичайки от автономен правен източник, правото на Договора не би могло, поради своята оригинална специфична природа, да се окаже юридически противопоставено на какъвто и да било вътрешен текст, без да загуби своя общностен характер и без да се постави под въпрос правната основа на самата Общност.“ Подробно за това решение виж в: **Атанас**

да приемем, че това е крачка назад, тъй като в действащия и днес Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността изрично се посочват „принципите, изведени от Съда, относно съотношението между националното право и Общностното право”.

1.2. Иначе казано, Съюзът ще продължи по пътя на своето превръщане в действителен политически субект и по-нататъшно конституционализиране по познатия от Маастрихт неискрен начин – без да се говори за това. Или ще продължи мълчаливо наложената още от началото на европейската интеграция (също мълчаливо, разбира се) тенденция „към все повече федерализъм при все по-малко споменаване на федерация”...

Или ако предпочитаме: *към все повече конституционализъм при все по-малко споменаване на конституция!*

Защото декларирането, че „Договорът за Европейския съюз и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) няма да имат конституционен характер” е повече от неискрено, то просто е невярно. Конституционният характер на Договора за Европейската общност – а то ще рече на цялата договорна основа на европейския интеграционен процес – е еднозначно, категорично и необратимо прогласен от СЕО в неговото Становище 1/91, в което той ясно констатира, че „ДЕО представлява конституционна харта на една правова общност”. Нито в обхвата и предназначението, нито в съдържанието на предвидените изменения можем да открием основания да смятаме, че се променя самият „характер” на договорите като конституционна харта на една правова общност. Нещо повече, самият факт на запазването на съдържанието на нововъведенията, направени с Конституцията за Европа, макар и политически модифицирани, означава, че онова, което е давало основание договорът от 29 октомври 2004 г. да се нарича „конституция”, са налице и в новите Договор за Европейския съюз и ДФЕС, макар и при отчитане на политическата воля да не се споменава

СЕМОВ (съст.), *55 най-важни решения на Съда на Европейските общности*. Институт по Европейско право, С., 2007.

конституция и да се премахват повечето формални конституционни реквизити...

1.3. Така новият договор ще бъде просто **поредната ревизия на Учредителните договори** – четвърта за последните 10 години, ако броим неуспешната от октомври 2004-а, и първата, официално наречена така: *Договор за реформи* (ДР). Предвидено е той да измени Договора за ЕС от Маастрихт и Договора за създаване на Европейската общност от Рим, който при това отново (след ревизията с ДМ от 1993-а) ще се преименува – този път на „Договор за функционирането на Европейския съюз“, което ще отразява, от една страна, прекратяването на Европейската общност, а от друга – превръщането на досегашния ДЕО в нов по предназначение договор – ДФЕС.

Не може да има съмнение – подобно разрешение е изненадващо и спорно. Заради политическия опортюнизъм да не се приема принципно нов договор, а уж само отново леко да се попристегнат досега съществуващите, вместо да се приеме нов и единен договор, се преминава към идеята за многоактова конституция (без, разбира се, осквернената дума конституция изобщо да се споменава)... Така **досегашният Договор за Европейския съюз се запазва като базов договор, учредяващ вече действителния субект ЕС, а досегашният ДЕО, под името ДФЕС, се превръща в неговото детайлно доразвитие, нещо като акт по приложението.** В същото време обаче на двата договора се придава „еднаква правна сила“, което навярно ще постави съществени въпроси относно съотношението на разпоредбите им, особено ако между тях се открият ако не противоречия, поне нюанси. Новата редакция на договорите обаче предвижда двата договора да се разглеждат в неделима цялост – във всеки от двата договора изразите „съгласно този договор“ се заменят със „съгласно договорите“. Още в чл. 1 на ДЕС се записва, че „ЕС се основава на този договор и на Договора за функционирането на Съюза“, които очевидно се разглеждат като едно нормативно цяло.

Нещо повече – новият чл. 39 ДЕС е озаглавен „съотношение между този договор и Договора за функционирането на

Съюза” и посочва ясно, че двата договора „представяват договори, на които се основава Съюзът. Тези два договора, които имат еднаква правна стойност, се наричат с израза „Договорите”. Член 1 на новия ДФЕС определя, че „този договор организира функционирането на Съюза...” и сетне възпроизвежда горесцитираната декларация за единството на двата акта...

Това прави още по-основателен въпроса защо на създателите на концепцията се е сторило толкова непосилно трудно просто да ни предложат една наистина единна версия на един договор. Като че е надделяла не сложността, а дребната политическа целесъобразност – именно за да се избегне критиката, че не се прави реформа, а се приема нов договор, т.е. отново конституция. Резултатът обаче от юридическа гледна точка е крайно затормозяващ...

Всъщност може ясно да се каже – именно превръщането на ДЕО в ДФЕС е **най-съществената и най-изненадващата новост**, която Лисабон предложи. Умна хитрост или хитра немощ? Предстои да чуем...

1.4. Прави впечатление, че и Договорът за създаване на Европейска общност за атомна енергия (ДЕОАЕ) отново е счетен за по-специална категория Учредителен договор – той хем е част от конституционния блок на европейската интеграция и неделима част от организационния триптих ЕОАЕ-ЕО-ЕС, хем нито Конституцията го отмени, нито новият Договор за реформи ще го засегне повече от редакционно. За ДЕОАЕ е предвидено, че остава в сила – и само с протоколи към ДР ще му бъдат направени „технически изменения”, при това в духа на споразуменията от МПК от 2004-а, т.е. на практика без промяна. Иначе казано, ядрената енергетика остава незаобиколимо важна за Европа, но и все така трудна за възприемане от част от членуващите в ЕС държави, поради което обслужващата я (друг е въпросът как...) съответна европейска общност хем остава част от интеграционния процес, хем си остава „бамбашка” част... Кое е още един пример за осъществяването *усложнено опростяване на Договорите...*

1.5. Самият обхват на измененията остава принципно непроменен – в Учредителните договори се внасят „*измененията, вече договорени през 2004-а*“, т.е. съществената част от нововъведенията с КЕ са възпроизведени. Така на практика няма да имаме „онази“ конституция, но вместо нея ще имаме два отделни акта, които на практика изцяло възпроизвеждат нейното съдържание (което пък по същество възпроизвеждаше съдържанието на старите Учредителни договори...). Това всъщност изглежда логично. От една страна, и в текста на самата Конституция нямаше нищо много ново, освен дребни промени относно институциите (възпроизведени в новия договор) и някои по-съществени промени относно номенклатурата на актовете (чиято идея е заимствана и в новия договор). От друга страна, съдържанието на Конституцията беше почти безспорно политическо акъ – а каквото имаше спорно, беше „изчистено“ през юни 2007-а от Европейския съвет в Брюксел. Конституцията пропадна не заради спорове по съдържанието ѝ между държавите-членки (виж по-горе)...

Въпреки това политическата смелост изненадва – новият договор лесно беше атакуван, че всъщност повтаря стария, само че в нова не-конституционна привидност. Веднага можеше да се предвиди – противниците на засилването на ЕС или задълбочаването на интеграцията ще развееят високо знамето, на което ще пише: „новият договор повтаря Конституцията – ако сте гласували против Конституцията, противопоставете се и на новия договор“ ... И страхливата козметичност, която споменахме по-горе, просто ще загуби смисъл.

Можем дори да предположим, че заради допускането на тази твърде ясна формулировка: „нововъведенията от МПК от 2004-а ще бъдат включени“ в досегашните договори, ще се загуби ефектът от така трудно договорените в Брюксел „промени на нововъведенията“, които целят именно да удовлетворят проявените по време на ратификацията различия в отделните държавите-членки. Още повече че самото съдържание на тези „промени в нововъведенията“ несъмнено буди спорове...

1.6. Макар да се твърди, че **досегашният Договор за Европейския съюз** се запазва, неговата структура се променя значително. Вместо съществуващите сега 7 дяла, се въвеждат 6, два от които напълно нови:

- Общи разпоредби (I)
- Разпоредби относно демократичните принципи (II)
- Разпоредби относно институциите (III)
- Разпоредби относно засиленото сътрудничество (IV)
- Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност (V)
- заключителни разпоредби (VI).

Прави впечатление формално подчертаното повишено значение на разпоредбите за засиленото сътрудничество (преместени от досегашния дял VII в по-предния дял IV). Всъщност изцяло нови са дял II относно демократичните принципи и дял III – обособени и подробни разпоредби относно институциите, които обаче по същество отразяват съответните новости от КЕ. Заключителните разпоредби добиват по-очевидна важност и се обособяват в самостоятелен дял VII. Всъщност може би най-съществената промяна е... запазването на тенденцията на скрито комюнитаризиране на материята по изграждането на европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие – досега дял в ДЕС, според Конституцията материя на „поделена компетентност“¹³ между държавите-членки и Съюза, сега вече материя в досегашния ДЕО, вече ДФЕС.

1.7. Измененията в досегашния ДЕО формално са повече от съществени. Той се превръща във функционален договор, на практика допълващ Договора за Европейския съюз – „Договор за функционирането на Европейския съюз“. Макар изрично да се предвижда деклариране още в чл. 1 на ДФЕС, че двата договора (Договори за Европейския съюз и ДФЕС) ще имат „еднаква правна стойност“, на практика тяхното функ-

¹³ Съгласно чл. I-14, § 2, б. J КЕ.

ционално съотношение навярно ще е подобно на съотношението между Договорите и протоколите към тях, които, макар формално да имат същата правна стойност, фактически доразвиват и конкретизират разпоредбите на Договорите. В този смисъл, въпреки формалната равнопоставеност, досегашният ДЕО ще загуби водещата си роля и във вида си наДФЕС ще има допълващо значение, макар на практика да урежда много по-широк кръг въпроси и да съдържа всички материалноправни разпоредби относно политиките на Съюза, даже допълнени с нови области (обществените услуги, космоса, енергетиката, гражданската защита, хуманитарната помощ, спорта, туризма, административното сътрудничество и някои хоризонтални разпоредби като за социалната клауза).

Типичен пример за това, че макар да са равнопоставени, новият ДФЕС ще допълва и доразвива разпоредбите на Договора за Европейския съюз – една от промените в ДЕО (вече ДФЕС) е нова част относно външните действия на Съюза. Тя обаче започва с разпоредба, която „заявява, че дейността на Съюза на международната сцена се ръководи от принципите, преследва целите и се провежда в съответствие с общите разпоредби относно външната дейност на Съюза, установени в глава I на дял V от ДЕС“. Каква по-типична формулировка за въвеждане на специални разпоредби, които доразвиват общите? Няма съмнение – частта в ДФЕС относно външните действия на Съюза се основава на и доразвива общите разпоредби на Договора за Европейския съюз в тази материя.

Не е необходимо да посочваме, че същият функционален подход – макар и в различна степен на детайлност на уредбата – е водещ в целия нов Договор за функционирането на Съюза, защото такава вече става и предназначението на досегашния Римски договор.

Поради това може да се приеме, че промените в съдържанието на досегашния ДЕО все пак са по-малко значими от промените в наименованието и предназначението му. И едва ли ще е пресилено, ако се каже, че и от сантиментална, и от функционална, и от нормативистка гледна точка подходът досегашният договор, учредяващ Европейската (едно време

„икономическа“) общност, да се превърне в своеобразен *правилник за приложение на Договора за създаване на Европейския съюз* е неправилен и ще срещне сериозна доктринална, а боя се и политическа съпротива. Склонен съм да предположа, че такава дълбока промяна в предназначението и съдържанието на досега действащия основен договор на европейската интеграция, при това прикрито зад играта с „частични (едва ли не незначителни, особено в сравнение с формално дръзката КЕ) изменения в действащите договори, ще предизвика мощна политическа съпротива и ударите на противниците на ратификацията на новия ДР ще се посилят именно там...

Разбира се, за мен няма съмнение, че макар и пълен с недостатъци (така, както е очертан в мандата и проекта на МПК, който навярно ще претърпи изменения), новият договор трябваше да бъде ратифициран и да влезе в сила – просто защото ако Европа навлезе във второ десетилетие на безвремие (след Амстердам от 1997-а), ще се окаже, че е навлязла всъщност в десетилетието си на бивша бъдеща велика сила...

1.8. В търсенето на разрешение относно **Хартата за основните права на Съюза** европейските политически лидери също правят крачка назад. Тя отново е извън текста на Учредителните договори – те ще съдържат само препратка към нея, при запазване на съдържанието, което тя има като част II на КЕ. Заключенията на Председателството на ЕС от 21–22 юни 2007 г. обаче ясно задължават тя да „има юридически обвързващ характер“ и определено приложно поле. Наложил се тя да бъде приемана като междуинституционно споразумение – между ЕК, ЕП и СМ – подписано в Брюксел на 14 декември 2007-а, само на следващия ден след Договора от Лисабон, но не и съвсем като част от него...

Още в новия чл. 6 на ДЕС изрично се прогласява, че „хартата има същата правна сила като Договорите“. Единадесетата декларация към Договора за реформи предвижда, че в деня на подписването на този договор ЕП, СМ и ЕК заедно и тържествено ще прогласят текста на Хартата, която „потвърждава при зачитане на компетенциите и задачите на Съ-

юза, както и на принципа на субсидиарността, правата, които произтичат по-специално от общите конституционни традиции и международни задължения на държавите-членки, от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, от социалните харти, приети от Съюза и от Съвета на Европа, както и от практиката на Съда на Европейските общности и на Европейския съд по правата на човека. В този контекст Хартата ще бъде тълкувана от институциите и от държавите-членки, като специално се вземат предвид разясненията, приети под ръководството на президиума на Конвента, който изработи Хартата, актуализирани от президиума на Европейския конвент.” Именно на тази основа ЕС признава уредените в Хартата права. Прилага се и изричен списък на правата, прогласени в Хартата, чието съдържание и приложение са същите, като гарантираните от ЕКПЧ, и правата, които са уредени по същия начин, като в ЕКПЧ, но чието приложение е разширено, като извън тях остават като трета група новите права, които не са уредени в ЕКПЧ.

Отделна изрична декларация (под № 31) определя, че Хартата, правно обвързваща, потвърждава основните права, гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки. Тя не разширява приложението на Правото на ЕС отвъд компетенциите на Съюза, нито създава нови компетенции или задачи и не изменя компетенциите и задачите, определени от Договорите.

Прави впечатление и утвърдената пряка връзка между Хартата и института на гражданството на ЕС, при това досегашната част втора на ДЕО, вече част втора на ДФЕС, е озаглавена „Недискриминация и гражданство”, което много поточно съответства и на същностното съдържание на института на гражданството на ЕС. Новото е добавената възможност за приемане на разпоредби относно социалната сигурност или социалната защита, с което изрично се подчертава засиленото внимание към тези материи, което може да се смята за съществена новост. Добавена, разбира се, е нова алинея в чл. 21 с разпоредба относно създаването от институциите на ефективен механизъм за осъществяване на предвидената въз-

можност за гражданска инициатива към ЕК с оглед внасянето от нея на определен проект за акт. Добавен е и нов чл. 21-bis, който урежда задължението на институциите да действат при възможно най-голяма откритост с оглед осигуряването на добро управление и гражданско участие, което следва да се отнася дори за ЕЦБ, ЕИБ и даже за Съда.

Изрично Протокол № 5 урежда условията по присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. Отделно декларация № 1 относно новия чл. I-9 на ДЕС определя, че присъединяването на ЕС към ЕКПЧ ще позволи запазване на спецификите на общностния правен ред, за постигането на което се предвижда засилен постоянен диалог между Съда на ЕС в Люксембург и ЕСПЧ в Страсбург.

По отношение на Обединеното кралство компромисът бе намерен в резултат на сложен спор. За пореден път Островът участва в отделните елементи на европейската интеграция изборително – в случая, за да не се противопостави на влизането в сила на Хартата като обвързващ правен акт за държавите-членки, Обединеното кралство издейства Протокол № 7 относно действието на Хартата за основните права на негова територия, предвиждащ най-общо, че правата и принципите, прогласени в Хартата, ще намират приложение в Обединеното кралство само ако и доколкото са уредени от неговото вътрешно законодателство, респ. няма да се създават нови за последното права и принципи.

Наложи се и компромис по отношение на Полша и на Ирландия – позволявам си да кажа: все по въпроси, напълно без общоевропейска значимост...

Следователно отново ще има и широко поле за анализ и спорове как и доколко ще се прилага този може би най-дискуссионен в последните години акт на универсален хуманизъм и демократизация.

Нека отбележим правещото впечатление в новия чл. 2 на ДЕС, изброяващ ценностите, на които се основава Съюзът, и възпроизвеждащ чл. I-2 КЕ, изрично подчертаване редом със „зачитането на правата на човека“ на новото „включително на лицата от малцинствени групи“ – по начин, напомнящ на формулировката на политическия критерий за членство в ЕС от Копенхаген – 1993 г.

2. Най-сетне призната правосубектност, отново размига дееспособност

2.1. Въпросът за придаването на претенциозния по зами-съл Европейски съюз на пълноценно правно битие е може би един от най-старите в европейския реформаторски дискурс. Макар неговото решение да бе назряло още при създаването на Съюза – и главно британската предпазливост, да не кажем историческа плахост, да бе пречка то да стане факт още тогава – различни резерви и колебливости го оставиха без отговор и в Амстердам, и в Ница, и всъщност до днес. Истината е, че превземките по темата бяха забравени още в рамките на Конвента през 2004-а – и чл. I-7 от Римския конституционен договор обяви просто и ясно, че „Съюзът е юридическо лице“¹⁴.

Най-сетне стана ясно: **„Съюзът има единна правосубектност.“**

От една страна, това означава, че досегашният Европейски съюз най-сетне става субект на правото, и то в пълен обем. Съюзът вече ще има формално призната международна (а не както досега частична или възникваща, емергентна...) и вътрешна правосубектност. По този въпрос очевидно вече наистина няма спорове – и в новите ДЕС и ДФЕС се появяват разпоредби като тези, съставляващи чл. IV-438¹⁵. Така още в чл. 1 на ДЕС досегашната абсурдна от юридическа гледна точка трета алинея¹⁶ е заменена от нова, много по-опростена: „Съ-

¹⁴Тук и навсякъде разпоредбите на Договора за приемане на Конституция за Европа от Рим, 29 октомври 2004 г., са цитирани по: **Атанас СЕМОВ** (съст.), *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски“ и Институт по Европейско право, С. 2005, с. 233 и сл.

¹⁵ „Европейският съюз... е правоприменик на ...Европейската общност“, съответно органите и службите на ЕО ще продължат да осъществяват в досегашния си състав и досегашните си правомощия, вече като органи на ЕС, актовете им остават в сила, както и междуинституционните и други споразумения относно функционирането на институциите, редом с декларациите на МПК и ред други актове, разбира се, и практиката на Съда като тълкувателен източник на правото (вече) на Съюза. Ще се прогласи непрекъснатостта на административните и съдебните процедури, започнати преди влизане в сила на ДР.

¹⁶ Според досегашния чл. 1, ал. 3 на ДЕС Съюзът се основава (!) на Ев-

юзът... замества Европейската общност и е неин правопреемник." Самите договори за ЕС и ЕО обаче не се отменят и заменят с нов текст, както предвиждаше чл. IV-437 КЕ, а остават да действат, силно видоизменени. Всеки от тях съдържа изрична разпоредба. Новият чл. 32 ДЕС определя просто и ясно: „Съюзът е юридическо лице“, с формулировката, позната ни от чл. 281. Е, наистина липсва демонстративното поставяне на тази разпоредба в самото начало (чл. I-7 КЕ), но и дори сред „заключителните разпоредби“ на договора нейната роля е достатъчно съществена. Какво точно следва от така предоставения правен персоналитет на Съюза, се доуточнява, разбира се, в допълващия договор – ДФЕС определя в познатия ни чл. 281 обема на вътрешната правоспособност. Външната отново е очертана отделно – в разпоредбите относно външните действия на Съюза. Предвидена е цяла нова част пета за външните действия на Съюза, чийто нов дял V е озаглавен „международни договори“. Новите чл. 188-L и 188-N по същество възпроизвеждат досегашния чл. 300 относно сключването на международни договори от Общността (вече Съюза). Специално внимание в нов дял VI е отделено на „отношенията на Съюза с международните организации и трети страни и делегациите на Съюза“.

От друга страна, Европейската общност (отново) прекратява съществуването си. Всички нейни функции – цялата предоставена ѝ компетентност – се поемат изцяло и без изменения (освен някои отделни и относително несъществени на общия фон, за които ще стане дума по-надолу) от Съюза. Навсякъде в текста на досегашния ДЕО „Общност“ се заменя със „Съюз“ в новия ДФЕС. Досегашните Договор за Европейския съюз и ДЕО (вече ДФЕС) ще се наричат „Договорите, на които се основава Съюзът“ – следователно това отново ще си бъдат „учредителни“ договори. На общо основание това си

ропейските общности (три самостоятелни международни организации с правен персоналитет), допълнени (какво означава юридически лица да бъдат «допълнени»?!) от политиките и формите на сътрудничество, уредени в този договор (т.е. Съюзът се състои от три организации и две материи...).

качество ще запази и ДЕОАЕ, т.е. и занапред Учредителните договори ще бъдат... три!

Освен че сантиментално ще ни липсва, заедно с Европейската общност сякаш ще следва да изчезне и понятието Общностно право, именуващо самостоятелния правопорядък на Европейските общности и изградения на тяхна основа неперсонифициран Европейски съюз. Дори отново да видим разпоредба като тези от Преамбюла и чл. I на КЕ за „непрекъснатост на общностните достижения“ и „упражняване на предоставените компетенции по общностен начин¹⁷“, прилагателното „общностен“ вече (както и ако КЕ бе влязла в сила) ще следва да се пише с малка буква и да обозначава не името на самостоятелния правен ред, а една от неговите същностни характеристики, доколкото Съюзът ще продължи несъмнено да бъде една правова общност на суверенни държави. Така вместо „Общностно право“, вече ще трябва да пишем и говорим само за „Право на ЕС“ като самостоятелен правен ред, а иначе ще можем да го наричаме „общностно право“ в контекста на анализа за неговия общностен, съ-единен, съ-суверенен характер...

2.2. Трансформирането на странната общност в пълноценен съюз обаче отново се оказва трудна задача. Сложната система от предоставени в различен обем компетенции не просто се запазва, ами се усложнява значително – по модела на КЕ – чрез поредния опит за уреждане в единна система на различните видове компетентност, сътрудничество, допълване, координиране и подкрепа и специфичната сфера на външната политика и сигурността...

Предвижда се изрична и според класическата теория на ПЕС излишна декларация, че „Съюзът действа единствено (подчертано в оригинала!) в границите на компетенциите, които са му предоставени от държавите-членки с Договорите“.

¹⁷ Дълбокото ми убеждение е, че „по общностен начин“ следва да се разбира в смисъл, близък до „наднационален начин“ – но във всички случаи и двете понятия се нуждаят от задълбочен самостоятелен анализ.

Разпоредбите относно видовете (категиорите) компетенции (чл. I-13 до I-18 КЕ) и общите разпоредби относно компетенциите на Съюза (чл. I-11 и I-12) ще бъдат възпроизведени навярно без съществени изменения. Не можем да отречем, че те са по-добри от досегашните твърде лаконични и самотни разпоредби на чл. 5 ДЕО. Но съвсем очевидно е – и бе анализирано неведнъж през последните две години, – че новата, макар наглед единна система в никакъв случай не е опростена, още по-малко проста и ефикасна.

Съвсем очевидно също така днес се добавя и явно доста категорично изразеното от немалко държави-членки нежелание за така централизирано овластяване на Съюза като един субект в толкова много области. Поради това натрупването на политически застраховки ще продължи – в отделна декларация МПК от юни 2007-а прогласи:

„Конференцията подчертава, че съгласно системата на разделение на компетенциите между Съюза и държавите-членки, предвидена в Договора за ЕС, компетенции, които не са предоставени на Съюза с Договорите, принадлежат на държавите-членки.

Когато Договорите предоставят на Съюза компетентност, поделена с държавите-членки, в определена област, държавите-членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил или е решил да прекрати упражняването на своята компетентност. Последната ситуация възниква, когато съответните институции на ЕС решат да отменят законодателен акт, по-конкретно за да гарантират по-пълно постоянното зачитане на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Съветът може да поиска по инициатива на един или няколко членове (представители на държави-членки) и съгласно чл. 208 Комисията да внесе предложения за отмяна на правен акт.

По същия начин представителите на правителствата на държавите-членки, които заседават в рамките на МПК, могат в съответствие с обикновената процедура за преразглеждане, предвидена в чл. IV-443/¹⁸ на ДЕС, да решат да изменят Договорите, на

¹⁸ Има се предвид съответната нова разпоредба в ДЕС, която ще възпроизведе съдържанието на сегашния чл. IV-443 КЕ.

които се основава Съюзът, включително да разширят или намалят компетенциите, предоставени на Съюза в тези Договори.”

Цитирането на пълния текст на така предложената декларация бе необходимо като особено показателна илюстрация на продължаващото усложнено опростяване на системата на компетенции¹⁹. Очевидно днес на най-високо политическо равнище в Европа много трудно съжителстват и понякога влизат в директен сблъсък *двете основополагащи противоречиви тенденции в развитието на ЕС* почти от самото му начало – или поне от присъединяването на традиционен анти-интеграционните Копенхаген и Лондон през 1973-а. Ясно е, че на авторите на политическия компромис от Брюксел им е било трудно, а на тези, които след тях ще трябва да изработят окончателните текстове в близките летни месеци, ще бъде особено трудно не даде да примирят, а просто насилствено да съберат под един правно-политически покрив необходимостта от по-нататъшно централизирано опростяване на системата компетенции на Съюза, за да „функционира той по-добре пред лицето на все по-големите световни предизвикателства”²⁰, и необходимостта на резервираните към всичко това държави-членки да се дадат вече не декларативни, а ефективни гаранции за защитения им национален периметър на непокътнат суверенитет. Независимо от въпроса докога ще продължава номбрилистското втрещване в суверенитетите като самоцел и само-ценност, чийто прост отговор е: „очевидно дълго”, въпросът за техниката на съчетаване на двете тенденции днес

¹⁹ Илюстрация в същия смисъл е изменението на встъпителното изречение на разпоредбата относно действията за подкрепа, координиране и допълване в посока за подчертаване, че Съюзът ще извършва такива действия за подкрепа, координиране и допълване (именно!) на действията на държавите-членки. За теорията на законодателната техника подобно повторение, е напълно излишно и крайно натоварващо нормативния текст – повече от ясно е, че самата концепция за действия за подкрепа, координиране и по, относително нова, почива на разбирането за необходимостта от определени общностни (по характер) действия на Съюза в материи, в които държавите НЕ СА предоставили компетентност и самите те имат нужда и биха приели подобни действия, служещи да подобрят ТЕХНИТЕ...

²⁰ ...Коего очевидно всички държави-членки осъзнават, щом го поставят в преамбюла на своите заключения от юни 2007-а...

се превръща в най-същественая и всъщност (и за съжаление) най-важния въпрос на европейската реформа. Така Европа е принудена да хвърли огромни усилия в такъв относително технически и несъмнено чисто вътрешен проблем, вместо да насочи съществени усилия към изпълнението на Лисабонските завети за най-конкуrentна икономика или към преодоляването на прокараното откъм Америка, но очевидно не съвсем изкуствено разделение на „стара“ и „нова“ Европа, ако щете „про-“ и „анти-американска“, на „натовска“ и „миролюбива“, това изброяване може да продължи дълго – но все разделение, което прави от Европа всичко друго, но не и единен фактор на същностната световна политика...

Не можем да не го кажем – за средни по големина и за съжаление малки по относителна политическа тежест държави като България подобна загуба на енергия е крайно неприемлива! Отделен е въпросът не можеше ли да се каже това от наше име в Брюксел...

3. Системата на актовете на институциите – без „законали“ или... беззаконие?

3.1. Новото, което не помага. По отношение на промените в системата от актове на Съюза в своя идеен размах бащите на европейската реформа не успяват да отидат и крачка по-напред (или по-нагоре, което беше по-нужно) от своите предшественици от Конвента и МПК-2004. Нещо повече – те открито отказват да предложат нова система от актове, като се задоволяват единствено с декларативния, но козметичен отказ от наименоуване на актове с конституционно звучащото „закон“. Разбира се, този отказ на практика означава и отказ от усложнението, свързано с въвеждането на новите две категории основни актове – европейски закон и европейски рамков закон, чиито стари съответствия (регламент и директива) се запазват по смисъла на досегашния чл. 249 ДЕО.

Запазва се и новото разделение на „законодателни“ и „незаконодателни“ актове и неговите последици, уреждането на които налага нови три разпоредби след досегашния чл. 249

ДЕО в новия ДФЕС – относно законодателните актове, делегираните актове и изпълнителните актове. Техните точни наименования не са посочени, на бъдещите автори е оставена все пак свобода да намерят по-подходящи от предложените в КЕ твърде неясни наименования.

Положението с акта, наречен „решение“, става още по-объркано. Решение ще бъде както един от актовете, приемани от Комисията или Съвета в рамките на изпълнителните им функции (ненормативен, респ. незаконодателен акт), така и актовете, приемани от Европейския съвет в новото му качество на институция (по КЕ – „европейски решения“). Приетите по законодателната процедура (и именно процедурата, а не наименованието или съдържанието на акта, ще определя характера му?!) решения ще бъдат „законодателни актове“, а решенията, приети по смисъла на досегашната четвърта алинея на чл. 249 ДЕО – незаконодателни... Отказът от по-голяма яснота и систематизация е демонстративен...

Нека добавим тук и категорично предвиденото ключоване на споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, за което не става ясно каква ще е общата му договорна основа, но пък е предвидено да се направи от Съвета, с единодушие и дори с ратификация от всички държави-членки. Няма съмнение – това ще е един доста специфичен акт...

По отношение на актовете като несъмнено усложняване – маркар и в името на повишената „демократичност“ на нормотворческия процес в Съюза – можем да определим предложеното с новия протокол за Прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност към КЕ специално и важно участие на националните парламенти (които ще имат дори още по-засилена роля в сравнение с КЕ, при това закрепена вече не на протоколно, а на договорно равнище). При това срокът, предоставен на националните парламенти, за да преценят дали внесенният от Комисията проект за акт е съобразен с посочените принципи или не, се удължава от 6 на 8 седмици и всички нормотворчески институции са длъжни да се съобразяват с мотивираните становища на националните парламенти!

3.2. Запазеното, което пречи. Без каквато и да е промяна остават разпоредбите относно компетентността на Съда на ЕС по преценка на законосъобразността на актовете на институциите. Така на фона на усложнената система от актове крайно ограничената възможност на частните лица, естествени адресати на общностните норми, да атакуват съдържащите ги актове се оказва всъщност още по-ограничена. Вместо да възприемат отдавна обсъжданото в европейската правна литература виждане за разширяване на достъпа на гражданите на ЕС до съд срещу актове на институциите, които не са адресирани до тях, реформаторите на Договорите въвеждат редица нови актове, възможността за атакуването на които от страна на частните лица остава в същите ограничителни рамки (ако приемем, че се запазва логиката на чл. I-365 КЕ). Така на практика гражданите на ЕС се оказват субекти на усложнена система от правни актове на Съюза, възможността им за защита срещу които е твърде ограничена...

Продължава да бъде сложна, а с новите актове може да се счита за усложнена, и системата за влизане в сила на общностните (вече съюзни) актове. Остава неизчистена и категоризацията на актовете, приемани в областите на подкрепа, координиране и допълване на националните мерки и най-вече в материите на досегашните Втори и Трети стълб.

Превръщането на ЕСв в нормотворческа институция позволява приемането от него на правни актове, които според общия прочит на разпоредбите относно Съда също ще подлежат на контрол за съобразност с Договорите. Това е още едно несъмнено усложняване на системата от правни източници в рамките на ЕС.

§ 2. СЪЩИНСКОТО СЪДЪРЖАНИЕ НА РЕФОРМАТА – МАЙ ОТНОВО МОЖЕШЕ ПОВЕЧЕ

1. Институциите – все по-далеч от приближаване към гражданите

1.1. Усилията за приближаване на институциите към гражданите са очевидни, почти трогателни и сравнително безрезултатни.

– В Договора за Европейския съюз се добавя цял нов дял II – с много предно систематично място и богато съдържание, което обаче само възпроизвежда разпоредбите на дял VI „Демократичен живот на Съюза“ от КЕ, без по същество да ги развива или допълва и под по-скромното наименование „Разпоредби относно демократичните принципи“.

– Възпроизведена е все така кухата декларация, че „решенията се взимат възможно най-открито (това горе-долу можем да си го представим²¹) и възможно най-близко до гражданите (това наистина ми се иска да го видя на практика!).

– Остава практически трудно осъществим предвиденият механизъм за директно гражданско сезиране на институциите чрез внасяне на искане за проект от ЕК по инициатива на един милион граждани от „значителен брой държави-членки“ (разбира се, без каквато и да било конкретизация на разбирането за „значителен брой“). За нас остава утехата, че при определянето на прага от един милион е прието, че това не е голямо число, като се има предвид, че само в малка България за три месеца бяха събрани половин милион подписа с искане на референдум (по повод АЕЦ „Козлодуй“, когато немският евродепутат д-р Ролф Линкор възкликна, че „половин милион подписа са респектиращо много дори за 80-милионна Германия!“). Разбира се, не може да се отрече разработването на поне минимални рамки на необходимия механизъм – в чл. I-47(4) на новия ДФЕС.

²¹ Новият чл. 9-с, § 8 ДЕС предвижда заседанията на СМ да се разделят на две части и всяко заседание, на което се обсъжда и гласува законодателен акт, да е публично.

1.2. Иначе не може да се отрече, че на институциите е отредено значително, ако не и по-голямо, отколкото в Конституцията (иди доказвай, че новият договор „няма конституционен характер“ ...), внимание. В Договора за Европейския съюз е въведен изцяло нов дял III „Разпоредби относно институциите“. Претенциозното конституционноподобно подразделяне на материята на глави е изоставено, но като цяло концепцията на КЕ е възпроизведена напълно. Новото, което озадачава и поражда въпроса какво пречеше да стане факт още в текста на КЕ, е увеличаването на броя на органите, формално считани за „институции“, и на практика включването на всички действителни управленски органи: ЕП, ЕСв с новите си функции, СМ, ЕК, Съда, Сметната палата (СП, неясно защо „понижена“ в КЕ) и новопровъзгласената (най-сетне!) Европейска централна банка (ЕЦБ). Получава се обаче, че най-висш ранг сред органите на ЕС получават още два, близостта на които до гражданите е равна на нула...

- За съжаление при определянето на функциите на очевидно поставения в нова роля *Европейски съвет* е запазена и познатата от Договора за Европейския съюз формулировка, и напълно неясният телефонен („импулси“) изказ... На практика от очертаването на неговите правомощия – твърде общи и изрично „не законодателни“ – отново не става ясно какво тогава налага той да бъде поставен редом с оперативните органи сред „институциите“ на ЕС. Ако ЕСв продължава да бъде преди всичко политически орган, той не следва да се обявява за институция, ако критерият за обособяване като формални институции на някои от многото съюзни органи е именно осъществяването на важни преки управленски функции (по упражняването на предоставените от държавите-членки компетенции). Иначе съвсем основателно може да се попита защо не се обявява за институция например Комитетът на постоянните представители (КОРЕПЕР), който, макар и чисто политически орган, осъществява изключително важна ежедневна роля по подготовката за приемане на нормативните актове на Съюза. Може без преувеличение да се твърди, че ако и двата органа са политически, то практически много по-голямо е значението на КОРЕПЕР...

Разбира се, ЕСв вече няма да взема решения „с постигането на съгласие“, а с квалифицирано мнозинство или с единодушие²², при което – по познатия от Съвета начин – въздържането няма да е пречка.

ЕСв придобива и полагащата му се като институция активна и пасивна легитимация по дела пред Съда на ЕС – съгласно новата редакция на чл. 232 ДФЕС.

– Впрочем в същия ход на разсъждения все така неясно остава защо на орган, „който дава импулси и очертава общи политически насоки и приоритети“, му трябва *постоянен председател*, след като по една или друга причина без такъв остава дори основният управленски орган – Съветът. Изброените функции на бъдещия постоянен председател отново не очертават нито съдържанието на неговата дейност (те граничат с обикновената организационна работа – „председателства и ръководи... съдейства... допринася...“), нито разкриват истината за неговата важна роля по формирането и осъществяването на единна външна политика. Нито една от разпоредбите не посочва роля, съществено

²² Добре е да се прави разлика между трите вида безспорно вземане на решения. «С постигането на съгласие» се вземат решения, по които членовете на един орган провеждат дебат и се произнасят само в случай на постигнато съгласие, т.е. при този механизъм не се предвижда негативно произнасяне и на практика не се провежда гласуване. «Единодушието» е вид мнозинство – когато се изисква такова, се провежда действително гласуване по всеки въпрос и изискуемото мнозинство е постигнато не, разбира се, когато всички са гласували «за», а когато никой не е гласувал против (което означава, че теоретично решение може да се вземе и само с 1 глас «за») – поради което е важна разпоредбата, че отсъстващ член може да овласти друг член да гласува от негово име, в противен случай се счита за вот «против» и решение не може да се вземе. «Пълното мнозинство» е едно фактическо мнозинство без правно измерение – то е за радост на медиите, които отразяват, че дадено решение е прието от даден орган било без гласове «против», било само с гласове «за» – най-често просто от присъстващите. Най-сетне добре е да се има предвид, че в Правото на ЕС за обикновено мнозинство (повече от половината от присъстващите, при правила за присъствие) на практика никъде не става дума, а абсолютното мнозинство е базово изискване за почти всички органи, разбира се, извън двата съвета, а в ЕП се прилага съвсем особено мнозинство, което наричам «просто» – освен по изключение, ЕП взема решения с мнозинство от повече от половината от участвалите в гласуването (което означава, че теоретично е възможно решение с... 2 на 1 гласа).

различна от тази на досегашния ротационен и понякога почти неизвестен председател и прави наистина стъписващ въпроса защо тогава ни трябва постоянен? Не сме ли изправени пред своеобразен законодателен парадокс – говорим на практика за президента на Европа, а предоставените му правомощия са подозрително слаби и будят недоумение (и напомнят едва ли не безделието на българския вицепрезидент...). Впрочем усещането за лековати координационни функции се подсилва от запазената формула на постоянен председател без право на глас при вземането на решения от ЕСв.

1.3. Старият и наистина тежък въпрос за **мнозинствата** за вземане на решение в Съвета (вече пренесен и върху ЕСв) отново остава без задоволителен отговор. Мъчително търсенето и трудно намерено политическо компромисно решение отново е прекалено компромисно и твърде временно.

– Въвеждането на новия механизъм на пряко демографско оразмеряване на тежестта на всяка държава-членка в рамките на СМ и ЕСв отново е отложено за далечно бъдеще – едва в края на 2014 г. *квалифицираното мнозинство* ще се изчислява върху 55 % от държавите, чието население е 65 % от общото население на Съюза. Макар схемата от КЕ да е запазена, отлагането ѝ за след 7 години е толкова демонстративен отстъп пред натиска на една-единствена държава-членка, че основателно възниква въпросът „струва ли си?“ ... Не може да се отрече, че е положително постижение премахването на засиленото квалифицирано мнозинство, предвидено в чл. I-25, § 2, според който за приемането на актове, които не са предложени от ЕК или министъра на външните работи, се изискват гласовете на 72 % от държавите-членки, чието население е поне 65 % от общото.

– За периода от ноември 2014 до април 2017 г. ще се прилага междинен режим, определен в Протокол № 10 за преходните разпоредби. Неговият чл. 2, § 2 предвижда възможност при приемането от Съвета на решение с квалифицирано мнозинство, ако една държава-членка поиска, да се прилага по изключение режимът, който ще е в сила до 1 ноември 2014 г.

- За режима до 1 ноември 2014 г. пък същият Протокол № 10 най-общо запазва механизма от Ница (впрочем условно по-добър и за средна по големина България²³) – оразмеряване на гласовете (от 29 за най-големите, през 27 за Полша и 10 за България, до 3 за Малта) и вземане на решение с 255 (вече не 258 като според Декларацията относно разширяването на ЕС към ДН) от общо 345 гласа – отново нещо между 2/3 и 3/4 от всички гласове. Отделно декларация във връзка с новия чл. I-25 ДЕС предвижда приемането в срок до шест месеца от подписването на Договора за реформи на изрично решение на Съвета относно механизма на вземане от Съвета на решения с квалифицирано мнозинство в периодите между 1 ноември 2014 и 31 март 2017 и след 1 април 2017 г., което да позволи преминаване без сътресения от един към друг механизъм. Това решение трябва да се приеме достатъчно рано (в посочения срок), но да влезе в сила от 1 ноември 2014 г.

- Ролята на **единодушието** се запазва само в редки, „изключителни“ случаи, чиято практическа интензивност обаче не трябва да се подценява. На практика бе пропусната възможност на фона на многото други компромиси да се направи и още един – и поне в няколко от „чувствителните“ материали да се допусне вземане на решение с мнозинство, пък било при

²³ Добре е да се има предвид, че ако се отчитат едновременно големината на територията и числеността на населението, България се нарежда на престижното 10-о място – само 9 държави-членки се оказват наистина «по-големи» от България: Германия, Франция, Великобритания, Италия, Испания, Полша, Румъния, Гърция и с известни уговорки за населението Швеция. Ако се взема предвид обаче само броят на населението, тогава ние се озоваваме едва на 15 място – като ни изпреварват още Белгия, Холандия, Португалия, Чехия и Унгария, и то ако приемем данните от последното преброяване, според които сме близо 8 млн., което на практика отдавна е дълбоко невярно... Във всички случаи обаче е крайно необходимо да се преодолее политически удобното, но крайно унижително самовнушение, че сме «малка страна» (разбирай «от която нищо не зависи...») – и да отстояваме позициите си със самочувствието на страна, която е точно по средата между големите и малките и, по първия, съвсем логичен, метод, сред големите! Разбира се, мислим – и дори по-логичен за бизнес общност като ЕС – е и друг подход към въпроса, при който «големината» или «относителната тежест» на държавите се оценява и по техния брутен вътрешен продукт...

запазване на опцията от люксембургския компромис по особено важни въпроси една държава-членка да поиска решение с единодушие, което да ѝ позволи да наложи вето.

1.4. Въпросът с министъра на външните работи е разрешен едва ли не „соломоновски“ – запазва се предвиденото в КЕ създаване на нов орган с относително ясни функции, но вече не със стряскащото държавоподобно наименование, а с познатото, дълго и тромаво, но явно по-приемливо за ултрасуверенистите „върховен представител на Съюза за външните работи и политиката по сигурност“ (ВПЕСВРПС). Освен че е странно защо той не е представител за „общата политика по външните работи и сигурността“, както продължава да се нарича старият „втори стълб“ на ЕС, предвидените с КЕ прерогативи са възпроизведени без изменения.

1.5. По отношение на съдебната система на ЕС измененията са несъществени. Запазена е новата концепция за единна съдебна институция, наричана Съд на ЕС (разбира се, вече няма да има Съд на Европейските общности, защото от тях остава само една) и състояща се от Съд, Трибунал²⁴ и специализирани съдилища. Възпроизведено е формално новото изрично закрепено задължение на държавите-членки да „определят необходимите правни средства за осигуряването на ефективна съдебна защита (разбирай пред националните съдилища) в областите, обхванати от правото на Съюза“. Останалото съдържание на новия чл. 9-F възпроизвежда точно разпоредбата на чл. I-29 КЕ. Разпоредбите на чл. 220 и сл. на ДЕО – вече ДФЕС – претърпяват незначителни редакционни поправки, а в новия чл. 223-bis е възпроизведена и разпоредбата за създаване на специален седемчленен комитет, който да се произнася по кандидататурите за съдии и генерални адвокати в Съда и в Трибунала.

Заслужават внимание няколко нови по отношение на режима по ДЕО разпоредби, които отразяват концепцията на КЕ.

²⁴ Продължавам да смятам, включително и след разгърнато консултиране с редица специалисти в материята, че това е най-подходящият начин за превеждане на български език на наименованията на съдебните органи на ЕС.

Разширен с новите институции е кръгът на активно и пасивно легитимираните пред Съда, както и обхватът на производството за установяване на противоправно бездействие по чл. 232 ДФЕС. В чл. 234 е уредено новото задължение за Съда да се произнася в най-кратък срок по преюдициални запитвания, когато се отнасят до задържано лице.

– Протоколът относно Устава на Съда се запазва със съответните хоризонтални и други частични изменения, произтичащи от проследените по-горе нововъведения.

1.6. Като цяло прави впечатление, че в Договора за функционирането на Съюза материята относно отделните институции намира сравнително по-задно систематично място – едва новата част шеста (досегашна част пета в ДЕО) носи името „Функциониране на Съюза“, което най-пряко съответства на новото наименование на договора...

Може да се признае, че уредбата е в някаква степен опростена – по модела, възприет в КЕ. В същото време е добавен цял нов раздел относно новата институция Европейски съвет с новите членове 201-bis и 201-ter. В тях впрочем откриваме възпроизведени някои от разпоредбите относно Съвета – вече и член на ЕСв ще може да овластява друг член на ЕСв да гласува от негово име. От право на глас обаче логично е лишен председателят на ЕК.

2. Политиките – към все по-сложно опростяване

2.1. Още първият прочит на проекта за нов договор очертава като очевидни две особености, свързани с компетенциите – запазването на познатата система на предоставяне и сложно видово разпределяне и насищането въпреки това на текста с **тежки декларативни норми за запазената роля на държавите-членки.**

– още в чл. 1 на ДЕС се добавя нов текст, според който „на институциите държавите-членки предоставят компетенции за постигане на общите им цели“;

– новият чл. 4 на ДЕС относно отношенията между Съюза и държавите-членки отново декларира учебникарската исти-

на: „...всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза съгласно Договорите, принадлежи на държавите-членки”...

- Това обаче явно не е достатъчно. Веднага следва чл. 5 за основните принципи относно компетенциите, които от своя страна съдържа познатата ни норма (от досегашния чл. 3, ал. 3 ДЕО) за принципа на предоставената компетентност: „Съюзът действа в границите на компетенциите, които държавите-членки са му предоставили в Договорите...” И отново – за трети път в три съседни разпоредби! – следва: „Компетенциите, които не са предоставени на Съюза в Договорите, принадлежат на държавите-членки”...

Добре че поне не е отпаднала ясната редакция от КЕ, при която всяка алинея започва със „съгласно принципа на...”, та не се налага съответните принципи (на предоставена компетентност, целесъобразност, пропорционалност) да се извеждат само в учебниците.

- Разбира се, това не е всичко. Протоколът относно прилагането на принципите на пропорционалността и субсидиарността разгръща тази концепция (нека признаем, поне без съществени нововъведения в тази насока)...

- Отделно и изрично се предвижда още един протокол – № 8 относно упражняването на поделените компетенции, който специално предвижда в съответните области предприеманите от Съюза мерки да се отнасят не до цялата материя, а само до въпросите, уредени в съответния съюжен акт.

- Нека не забравяме възпроизведеното категорично прогласяване, че „Съюзът зачита... националната идентичност, характеризираща техните основни политически и конституционни структури... основните функции на държавата...” и т.н. (което без съмнение включва и суверенни компетенции).

- Можем да поставим тук и поредицата нови декларативни норми, които засилват, подчертават, акцентират, натъртват и чак изкрещават „волята за запазване на периметъра на суверенните компетенции на държавите-членки” – напр. в същия чл. 5 ДЕС откриваме и че „по-специално националната сигурност остава отговорност единствено на всяка държава-членка”...

– Когато урежда, че Хартата за основните права ще има същата правна сила като Договорите, чл. 6 ДЕС не пропуска да декларира, че „разпоредбите на Хартата по никакъв начин не разширяват компетенциите на Съюза, така както са дефинирани в Договорите”.

– Същата декларация, разбира се, откриваме и при разпоредбата в същия чл. 6 на ДЕС относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

Трепетното демонстриране на зачитане на държавния суверенитет взима още една скъпа жертва – прогласеният в чл. I-6 на KE принцип на примата на Правото на ЕС над цялото национално право е съзнателно забравен... Остава ни надеждата, че това виждане все пак ще бъде преразгледано в рамките на МПК и в окончателния текст познатата ни редакция на чл. I-6 KE може да се появи отново. Разбира се, тази надежда е скромна, като се имат предвид сериозните доктринални спорове дали редакцията на чл. I-6 не представлява разширяване на принципа на примата в сравнение с изведеното в практиката на СЕО, което разбира се от своя страна също бе предмет на десетилетни доктринални спорове²⁵.

2.2. Навярно в този контекст може да се четат и новите разпоредби за **засилената роля на националните парламенти**, всъщност израз именно на засилване на суверенния контрол над несuverенно упражняваните предоставени компетенции.

– Още чл. 5, озаглавен „Основни принципи относно компетенциите”, вече изрично предвижда, че „националните парламенти следят за зачитането на принципа на субсидиарността...”

– Необходимият механизъм е разработен детайлно в цели два протокола, при това с видими и чак тревожни повторения.

²⁵ Подробно за принципа на примата виж **Атанас СЕМОВ**. Система на източниците на правото на ЕС. СУ „Св. Кл. Охридски”, С. 2009, както и **Атанас СЕМОВ**. Принципи на прилагане на Правото на ЕС. ИПА и ИЕП, С., 2007.

Като споделям разбирането си, че „можеше повече”, имам предвид например най-сетне да се преодолее половинвековната моминска свенливост на бащите на Европа и в Учредителните договори най-сетне изрично и ясно – по подобие на видовете компетенции – да се запишат трите основни принципа на прилагане на Общностното право – непосредствена приложимост, примат и директен ефект.

Протоколът относно прилагането на принципите на пропорционалността и субсидиарността не е изменен съществено в сравнение с приложения към КЕ. Основните елементи на закрепения механизъм обаче са възпроизведени и в Протокола относно ролята на националните парламенти, при това отново поставен като Протокол № 1. Прави впечатление, че всички проекти за актове се изпращат на националните парламенти вече не шест месеца, а само осем седмици преди включването им в дневния ред на органа, който ще ги приема.

Същият срок от осем седмици обаче заменя и досегашния срок от шест седмици за произнасяне на националните парламенти относно зачитането в проекта на ЕК на принципа на субсидиарността, което значително увеличава възможността за действие на националните парламенти, особено в ситуации на политически кризи или ваканции.

- Изрична разпоредба за ролята на националните парламенти откриваме отново в новия чл. 8-с на ДЕС в дял II „Разпоредби относно демократичните принципи“: „Националните парламенти допринасят активно за доброто функциониране на Съюза“, като приносят е конкретизиран в цели шест уж различни и едва ли не съществени форми:

- осведомяване за всички съюзни законопроекти;
- следене за зачитането на принципа на субсидиарността;
- участие в преценката на мерките относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие;
- участие в новата процедура за изменение на Договорите (нещо може би наистина съществено);
- осведомяване за молбите за членство в ЕС (сякаш това е нещо, което може да остане в тайна...)
- участие в сътрудничеството между националните парламенти и между тях и ЕП съгласно механизма, разработен отново в Протокола относно ролята на националните парламенти (прочитането му може да позволи на обикновения избирател да възкликне „Намират си работа!...“).

Не можем да отречем – това е много повече от досегашната на практика нулева роля на националния законодател. Но и едва ли ще е достатъчно, за да се очаква чувствително намаля-

ване, още по-малко спиране на десетилетното мрънкане за иззетите им функции на национални депутати, особено в горните парламентарни камари, в почти всички членуващи страни.

2.3. За дълбоко съжаление на студенти и преподаватели е запазена **още по-усложнената система на разпределение и типизиране на предоставените на Съюза компетенции**, въведена с КЕ.

– Новият дял V на ДЕС вече е с наименование „Разпоредби относно външните действия на ЕС и специфични разпоредби относно общата политика по външните работи и сигурността“. Той съдържа множество разпоредби, възпроизвеждащи предписанията на КЕ в съответната материя. Прави впечатление обаче, че външнотърговските отношения, които КЕ беше поставила в същата рамка (част трета, дял V „Външни действия на Съюза“, глава III „Обща политика в областта на търговията“), са извадени.

– Очевидно е отново размененото място на досегашните „Втори и Трети стълб“ – още с КЕ правосъдието и вътрешните работи са повишени под названието „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“ в материя на поделена компетентност! Вместо това досегашният „Втори стълб“ си остава бамбашка материя, непопадаща в нито една от предвидените категории компетенции, т.е. остава област на особено засилена национална чувствителност.

В новия ДФЕС още първият дял е озаглавен именно „Категории и области на компетентност на Съюза“ и е посветен на познатото от КЕ систематизиране и разграничаване на видовете компетенции, предоставени на ЕС. Член 2 ДФЕС възпроизвежда чл. I-12 КЕ, според който Съюзът има предоставени изключителни и поделени компетенции и е овластен да предприема мерки по координиране на икономическите политики и политиките по заетостта на държавите-членки, да дефинира и осъществява обща политика по външните работи и сигурността и да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите-членки в „някои области“ (според чл. 6 на ДФЕС: здравеопазване, туризъм, култура, образование,

индустрия и др.). Последователността на определяне на последните две области на компетентност следва да показва и по-висока степен на овластеност на Съюза по външнополитическите въпроси... Новите членове 3-6 ДФЕС изброяват уж изчерпателно материите, включени в съответните видове компетенции.

2.4. Извън разгледаните по-съществени изменения правят впечатление **съществената структурна реорганизация** на разпоредбите относно отделните отрасли на материалното право (по подобие на подхода на КЕ), за която няма причини да не се приеме за по-сполучлива. На практика обаче радикалната промяна на предназначението и в резултат на това мащабната реорганизация на съдържанието на досегашния ДЕО (нов ДФЕС) редица от досегашните разпоредби, всъщност с непроменено съдържание, запазват старата си номерация, но всички нови разпоредби, добавени по познатия начин с допълнителна буква към поредния номер, създават мъчително объркване. Целта да не се приложи преномериране е ясна – хем да се внуши, че това си е същият договор от 57-а (така шумно честван неотдавна), хем на нововъведените разпоредби да се придаде действително характер на допълващи, едва ли не подобряващи съществуващата уредба. Може би доктринално има известно оправдание за подобно решение, но навярно, освен за изучаващите правото на ЕС, то ще създаде съществени проблеми за практикуващите и най-вече за институциите. Нека си спомним колко енергия отиде за свикване първо с добавъчната номерация след ревизията от Маастрихт, а сетне пък с новата, при това само частично променена, номерация на разпоредбите след влизането в сила на ДА. Мисля, че отсега е ясно – предстои ни МПК със задача „да опрости договорите“...

КАКВА ЕВРОПА ИСКА БЪЛГАРИЯ?

Вън от съмнение е – ако в бизнеса за каквото и да се говори, става дума за пари, то в голямата европейска политика за каквото и да се говори, става дума за борба за влияние на отделните държави. Така е било още при създаването на Общностите, когато Франция си осигурява водеща роля за сметка на компенсаторното включване на Германия, така беше при въвеждането на квалифицираното мнозинство и механизма за оразмеряване на гласовете на отделните държави, така беше през десетилетията с преизчисляването на гласовете на държавите след всяко разширяване, така беше с претенциите на Испания за повече гласове в Съвета, пък било и за сметка на втория ѝ комисар при стария състав на ЕК, така беше в безкрайната декемврийска нощ в последните часове на хилядолетието в Ница – глас за глас, държава по държава, едва ли не човек по човек от винаги неясните изчисления на населението... Така, разбира се, беше до последните минути преди приемането на 10-те нови през 2004-а, неизменно е така, откакто Полша е наоколо... Така е при почти всяко ключово назначение в европейските институции, със сигурност винаги въпрос за борба за национално влияние е определянето на състава на иначе изначално независимата Европейска комисия, председателя на ЕЦБ (компромисът седалище в Германия, председател от Франция...), можем да бъдем сигурни така ще е отново по повод бъдещия постоянен председател на Европейския съвет. Така е понякога дори по повод състава на СЕО, ПИС или Сметната палата, където най-малко изглежда допустимо...

Така, разбира се, беше и в Брюксел в края на юни 2007-а, когато бе предрешено съдържанието на бъдещия Лисабонски договор. Само че този път за разлика сякаш от всеки друг имаше само една бореща се за влияние страна и цели 26 уморени, слаби или... отлагащи своята битка. Всъщност, ако трябва да сведем големите въпроси пред ЕСв от лятото на 2007-а до два, това бяха: ще успеем ли най-сетне да направим поне *някаква* реформа в ЕС и ще позволяваме ли една държава – която и да е тя – да налага волята си над останалите, след като толкова

години страдахме именно от това? И наистина, ако усилията за опростяване и подобряване на функционирането на ЕС станаха наложителни едва в последното десетилетие, то премахането на еднородието или поне свеждането му до минимум отне десетилетни страдания. И все още продължава... Полша – гордата, голяма, велика и... ексоциалистическа Полша – върна този проблем отново в центъра. Веднага след нея на този водещ наникъде влак побързаха да се качат Ирландия – отново влудила Европа с два референдума, и Чехия, чиято „принципна съпротива“ в крайна сметка се сведе до... въпроса за национализираните имоти на судетските немци...

Третият, неизречен докрай, но всъщност може би най-разделителен за членуващите въпрос бе *„Наднационалност – докъде, право на вето – докога?“* И в отговора на този въпрос 27-те се делят поне на три групи, при това не всяка по девет държави...

Жан Моне мечтаеше за Европа-федерация, където държавите едва ли не да се обичат като братя и да нямат други интереси, освен „слетите си интереси“... Мина половин век – днес държавите в обединена Европа се обичат в най-добрия случай като съдружници и колкото и да е тъжно за Бащите ѝ, ако ни гледат отнякъде, онова, което ги обединява, е в най-добрия случай съпоставимо с онова, което ги разделя. Наскоро германци и французи издадоха общ учебник по история, граница помежду им отдавна няма – но я се опитайте да назначите германец на европейски пост, чувствителен за Франция... Някои автори дори се питат кой формулира и как точно изглеждат тези така ревностно бранени национални интереси, след като икономиката е до такава степен интернационализирана, а все повече – и глобализирана. И след като всички европейски икономики са в най-добрия случай стъписани от мощта на САЩ, възхода на Китай и незаобиколимостта на Русия и Япония... На пръв поглед изглежда съвсем естествено държавите в Европа, особено „старите“, да осъзнаят пределно ясно своя съдбовен шанс чрез обединение да останат колективна (и корективна) сила – и да направят всичко възможно обединението да продължи напред и нагоре. 58-годишният опит несъмнено е успешен, ала изведнъж става ясно – недостатъчен. И 65-годишният мир

явно не стига, за да се преодолеят до край и недоверието, и предразсъдъците, и предпазливостта...

За да се окаже, че пред лицето на позицията на предпазливост, най-ясно изразявана през десетилетията от Обединеното кралство, сме в абсурдна ситуация: днес повече от всякога ни е нужна *предпазлива предпазливост*, или ако щете съдържана съдържаност. Днес повече от всякога е нужна смелост и мащабност – в политическото мислене, в програмата за реформи, в икономическия размах, разбира се, и в образованието и технологиите. Европа просто изостава. Изостава от световните процеси, изостава и от собствените си задачи.

И това отново пролича болезнено на среднощните разговори в Брюксел. Проблеми от 2007-а бяха обсъждани с риториката, манталитета и темповете на 60-те... Част от причините несъмнено трябва да се търсят в спомената очевидна липса на мащабни лидери. Но не бе само това. Още по-съществена и видима се оказа неготовността на старите национални държави да мислят общностно. За да се окаже, че заветите на Моне и Шуман, дори на Де Гол и Аденауер, са като на нашия Левски – „велики“, „винаги актуални“ и... напълно незапомнени. „Слетите интереси“ на държавите след близо 6 десетилетия – цял човешки живот! – са факт в ограничени, „макар и важни“ области. Извън тях – aut Caesar, aut nihil!...

С нежеланието си да отстъпят и крачка от правото си на вето по редица въпроси – напротив, върнаха Европа назад! – европейските лидери всъщност ни казаха „Предпочитаме слаба Европа пред относително по-слаба Англия, Дания, Франция, Полша и т.н. в силна Европа.“

И на този фон още по-странно изглежда смънканата българска позиция, че ние сме за „силен съюз“... Навярно, ако реформата, планирана в Лисабон, успее, Съюзът ще стане малко по-силен. Но и много отслабен от станалата безпощадно ясна перспектива на вечно съобразяване с отделни държави, отделни председателства, отделни правителства, отделни интереси, отделни близнаци, отделни настроения... Всъщност успехът на реформата на ЕС показва неспособността му да се реформира

по-успешно, да направи следващата решителна крачка към превръщането си в действителна, а не вечно „бъдеща“ суперсила!

И нека да е ясно – ограничаването на възможността за влияние (противопоставяне) на отделните държави изобщо, ама никак, не означава нито заличаването на държавите, нито загуба на национална идентичност. Търсенето на съгласие с поне половината други държави по даден важен въпрос прави намирането на крайното решение много по-сигурно, а самото решение – по-добро и трайно. Нима не е така днес по визовата политика, за която вече не се изисква единодушие? Нима правото на вето по заетостта или други въпроси позволява намирането на добри решения?...

Вместо отпусване на процеса обаче Лисабон почти увекочени неговата затормозеност. Това не означава край – нито на реформите, нито на икономическия възход, нито на надеждите за един наистина силен съюз. За мен компромисът на Лисабон е край единствено на възможността скоро да се изгради механизъм, непозволяващ на националната дребнавост да спъва интеграционния размах.

И нека никой не си въобразява, че понеже била „малка“, България има интерес от запазването на правото на вето по колкото се може повече въпроси. Нека не се заблуждаваме – никой няма да позволи утре на България, например по езиковите или други въпроси на идентичността, да наложи вето и да разиграва Европа, като Полша... Точно обратното – нашият шанс е в колективната воля и способността ни да тежим в нейните рамки.

...Ако е вярно, че политиката е изкуство на възможното, можем да приемем, че европейските лидери направиха доста – постигнаха съгласие, макар и със спорове, и договориха проект, който изглежда ратифицируем. Но пък ако приемем, че възможното е функция на смелостта, ще трябва да признаем, че ни се искаше да видим много повече.

Но пък какво ни пречи да продължим да искаме много повече?...

ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН - ОСНОВНИ ПРОМЕНИ В ПЪРВИЧНОТО ПРАВО НА ЕС

*Христо Христов**

ВЪВЕДЕНИЕ

Договорът за реформи, подписан на 13 декември 2007 г. в португалската столица Лисабон, осъществява значими промени в първичноправната уредба на европейската интеграция. Той следва да бъде поставен в контекста на продължилите близо десетилетие опити за мащабна институционна реформа, която да позволи Европейският съюз да продължи да се развива успешно при значителното нарастване броя на държави-членки, участващи в него. Създадената през 50-те години на ХХ в. институционна архитектура на европейския проект осигурява необходимата правна рамка и инструментариум за развитие на интеграция в продължение на близо половин век. Формирана за шест държави-членки, тя продължава да работи достатъчно пълноценно при девет или дванадесет членове. Преминаването на границата от петнадесет субекта и особено очерталата се с разширяването на Изток перспектива за нарастване броя на членовете до повече от 20 държави-членки неминуемо поставят на дневен ред въпроса за цялостна реформа на институционната рамка на европейската интеграция.

Първите опити за осъществяване на мащабна реформа на институционната система водят до Договорите от Амстердам¹ и Ница². По обща оценка обаче слабостите в уредбата на

* Асистент по право на Европейския съюз в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, докторант по право на Европейския съюз в СУ „Св. Климент Охридски“ и Университета в Нанси, Франция.

¹ Подписан на 2 октомври 1997 и влязъл в сила на 1 май 1999 г., ОВЕС С 340, 10 ноември 1997 г.

² Подписан на 26 февруари 2001 и влязъл в сила на 1 март 2003 г., ОВЕС С 80, 10 март 2001 г.

институциите не намират адекватно решение нито с първата, нито с втората ревизия. Това налага откриването на нова процедура за изменение на Договорите скоро след подписването на Договора от Ница. Решение в тази посока се приема на Европейският съвет в Лаакен, Белгия, през декември 2001 г. За разработване на предложенията за промени е избран нов метод – организиране на Конвент от представители на институциите на ЕС и държавите-членки. В работата на Конвента следва да бъде отчетено и мнението на гражданското общество. Формата на Конвента цели да изведе институционната реформа от класическия формат на междуправителствената конференция, доказал своята ограничена ефективност при предходните две ревизии. Европейският съвет в Лаакен поставя и общите насоки на реформата, която Конвентът трябва да развие: ясно дефиниране и уредба на компетентността в правната система на ЕС, опростяване на правния инструментариум на Съюза, утвърждаване на демократичността, прозрачността и ефективността в работата на институциите, систематизиране и опростяване на първичноправната уредба, обединяване на конституционната рамка в единен нормативен текст.

Допълнителен фактор по посока осъществяването на нова генерала ревизия се явява необходимостта от задълбочаване на интеграцията в определени области, особено значение сред които имат материите на правосъдието и вътрешните работи, външната политика и сигурността, енергетиката, защитата на околната среда. След като първоначално на ЕО не е предоставена каквато и да е компетентност в материята на правосъдието и вътрешните работи, от средата на 70-те години изграждането на общ пазар и разрастването на различни форми на трансгранична престъпна дейност извикват в дневния ред на европейската интеграция въпроса за създаването на специфична общностна рамка в тази материя. След преминаване през различни алтернативни форми, целящи избягване прилагането на интеграционния метод и инструментариум в областта на правосъдието и вътрешните работи, в края на 90-те години отчетливо се налага разбирането, че

междуправителствените форми не могат повече да осигуряват удовлетворителни резултати в противодействието на определени форми на засягане на законността. Така независимо от съпротивата на отделни държави-членки интеграцията си проправя път в една от изконните области на държавата. Аналогичен процес се наблюдава и в материята на външната политика и сигурността. Мащабът и силата на ЕС като икономически фактор предполагат адекватен израз във външнополитически план. Забавянето на съответните ефективни разрешения не позволява на Съюза да реагира пълноценно в редица кризисни ситуации. Липсата на същинска обща външна политика поставя под въпрос и защитата на икономическите интереси на ЕС в редица ключови зони. Що се отнася до енергийните въпроси и околната среда, ЕС разполага с определена компетентност в тези материи, но развитието на проблематиката в тях налага предоставянето на по-широки правомощия за общо действие на европейско ниво, както и предоставянето на право на Съюза да действа по нови въпроси, като енергийните доставки и противодействието на климатичните промени.

След близо година и половина работа Конвентът предлага проект за Договор за създаване на конституция за Европа (ДКЕ)³, който след несъществени изменения, внесени от МПК, бива подписан в Рим на 29 октомври 2004 г.⁴ Въпреки преобладаващо положителната оценка за предвидените в ДКЕ нови разрешения в първичноправната уредба на интеграционния процес и доминиращото мнение, че Европейската конституция намира удовлетворителен отговор на основните въпроси на институционната реформа, Договорът не успява да влезе в сила. Отхвърлянето на ратификацията на ДКЕ на референдумите във Франция на 29 май 2005 г. и в Нидерландия на 1 юни 2005 г., създава повече от комплицирана ситуация, която поставя под въпрос успешното развитие на интеграционния процес. Това налага да бъде предприета нова процедура

³ Договорът бива наричан също Европейска конституция или Конституционен договор.

⁴ ОВЕС, С 310, 16 декември 2004 г.

на изменение на Учредителните договори, която да осъществи институционната реформа, разглеждана като неизбежно необходима след разширяването към Централна и Източна Европа, довело до нарастване броя на държавите-членки до 27.

В създадената ситуация реализирането на подобно начинание обаче не е никак лесна задача. От една страна, основната част от държавите-членки са ратифицирали ДКЕ. Освен това постигнатите в рамките на Конституцията основни разрешения в действителност са продукт на сериозен експертен труд, на дълъг преговорен процес, отразяващи както обективните нужди от промени, така и особените позиции на различните държави-членки. След като веднъж са стигнали до тези основни промени и са изразили волята си да се обвържат с тях, за държавите-членки не е толкова лесно да изработят изцяло нови и коренно различни решения. От друга страна, необходимо е да бъде намерена форма, под която да бъде показано, че мнението на френските и холандските избиратели, отхвърлили ратифицирането на Конституцията, е взето предвид.

Намирането на решение на това нелеко уравнение става възможно благодарение на волята на основната част от държавите-членки да се постигне бърз изход от ситуацията на безтегловност. Особен принос в това отношение имат ФРГ и Франция. По време на германското председателство⁵ федералният канцлер Ангела Меркел влага целия авторитет и тежест на най-голямата държава-членка на ЕС, за да постигне работеща компромисна формула за нова ревизия на Договорите. Решаваща се оказва и позицията на новия френски президент Никола Саркози, който предлага подписването на „опростен договор“, даващ решение на основните въпроси на институционната реформа. Съществени елементи на новата ревизия биват очертани още в края на германското председателство, а конкретната работа по формата на договора се осъществява по време на португалското председателство през втората половина на 2007 г.

Новият договор не почива на т.нар. конституционен метод. Той е издържан в познатата техника на отделни изменения и

⁵ Януари – юни 2007 г.

допълнения на действащата редакция на Учредителните договори. Договорът не съдържа под каквато и да е форма определението „конституция“. Премахнати са и други разрешения, които могат да бъдат разглеждани като белези на конституционна уредба и които правото традиционно свързва с формата на държавата – официалните символи на Съюза, използването на понятията „европейски закон“, „европейски рамков закон“, „министър на външните работи“. В новата редакция не фигурира и изрична уредба на принципа на примат на правото на ЕС над правото на държавите-членки⁶. В същото време са запазени всички основни изменения в институционната и материалноправната уредба на интеграционния процес, които ДКЕ предвиждаше. Накрая, направени са някои допълнителни отстъпки по отношение на няколко евроскептични държави – Великобритания, Полша и Чешката република.

Така очертаната промяна във формата на ревизията, както и премахването на външните белези на конституционност, позволява на едни държави-членки да отчетат приемането на нов договор, който не е конституция и може да бъде ратифициран по парламентарен път, а не чрез референдум. Запазването на всички същностни разрешения от ДКЕ съответно позволява на други да заключат, че тяхната позиция и авторитет не са поставени под въпрос, защото в крайна сметка, макар и под друга форма, предвидените в Европейската конституция реформи са запазени.

В така изведения контекст, кои са основните изменения, които Договорът от Лисабон внася в първичноправната уредба на интеграционния процес? Какви перспективи за развитие на процеса на европейска интеграция те разкриват? Намирането на отговор на поставените въпроси предполага осъществяването на анализ в основните аспекти на изменение на корпуса норми на първичното право: изменения в общата институционна уредба на европейската интеграция, изменения в

⁶ Същевременно в нарочна декларация към Договорите – декларация № 17, изрично е посочено, че Договорът не поставя под въпрос утвърдения в практиката на общностната юрисдикция принцип на примат (предимство) на правото на ЕС над правото на държавите-членки.

общата уредба на политиките на ЕС и уредбата за защитата на основните права в правната система на Съюза.

I. Основни промени в институционната уредба на европейската интеграция

1. Правосубектност, компетентност и членство в ЕС

1.1. Премахване на стълбовата структура и консолидиране на интеграционната система

Лисабонският договор възпроизвежда една от най-важните промени в общата уредба на интеграционната система, която ДКЕ предвиждаше – премахването на стълбовата структура и консолидирането на интеграционния процес в единна правна рамка. След влизане в сила на новата редакция на Учредителните договори Европейският съюз няма да бъде структуриран в комплекс от общностната интеграционна система (Първи стълб) и две области, подчинени на особени правила, присъщи в по-голяма степен на класическото междудържавно сътрудничество (Втори и Трети стълб), отколкото на системата на интеграция.

Съюзът ще се характеризира с единна правна уредба, тази на общностното право, като в рамките на общата интеграционна рамка ще се прилагат особени правила, в материята на Общата външна политика и политика на сигурност. Досегашният Втори стълб в общ порядък ще остане подчинен относно процеса на вземане на решения, място и роля на основните институции и държавите-членки, на правила, аналогични на приложимите досега.

Що се отнася до съдебното и полицейското сътрудничество по наказателноправни въпроси, занапред досегашният Трети стълб повече няма да бъде област, в която са в сила особени правила, включващи елементи на общностния метод и елементи на междуправителствено сътрудничество, така както е уреден

в действащата редакция на Договорите и както следва от юриспруденцията на СЕО. Проблематика на наказателното право и процес ще бъде подчинена на общия интеграционен режим при прилагане на отделни особени гаранции за интересите на държавите-членки⁷. Така в общ порядък относно наказателното право и процес ще бъде в действие общата институционална рамка, правила на приемане на решения, правен инструментариум и принципи на прилагане на правото на ЕС, познати от досегашния Първи стълб.

Вследствие на премахването на структурата в три стълба и консолидирането на интеграционната система се слага край на съществуването на няколко правни форми, които обслужват европейския проект. Решение намира и продължилата вече година дискусия относно правосубектността на ЕО и ЕС. Според чл. 47 ДЕС-ДЛ след влизане в сила на Лисабонския договор Европейският съюз разполага с правосубектност. Като се отчетат останалите разрешения, които Договорът дава, може да се заключи, че ЕС наследява правосубектността на ЕО, като сключването на международни споразумения по въпроси от досегашните Втори и Трети стълб се включва в общата рамка на интеграционното право.⁸

⁷ Възпроизведени са познатите ни от Конституцията гаранционни процедури, добили известност като „клауза-спиралка“. Аналогичните разпоредби на ал. 1 на чл. 82, параграф 3 и чл. 83, параграф 3 ДФЕС позволяват на всяка държава-членка да блокира протичането на общата законодателна процедура в материята на съдебното и полицейското сътрудничество по наказателноправни въпроси. Това е възможно в хипотезата на приемане на акт, който има за предмет хармонизиране на материалното или процесуалното наказателно право, в случай, че държава-членка се позове на засягане на основни аспекти на наказателноправната ѝ система.

⁸ Нормата на чл. 47 трябва да бъде разглеждана във връзка с чл. 1 ДЕС-ДЛ, който определя, че Съюзът е правоприменник на ЕО и замества съществуващата преди неговото влизане в сила Общност, чл. 218 и 221, които уреждат въпроси, свързани с правосубектността на ЕС във външен план, и чл. 335 ДФЕС – който възпроизвежда познатото съдържание на чл. 281 ДЕО относно проявленията на правосубектността във вътрешен план.

1.2. Прецизиране на правния режим на компетентността

Друг съществен принос, който Лисабонският договор дава в общата уредба на интеграционния процес, се отнася до прецизирането на правния режим на компетентността. Уредбата на компетентността е един от основоположните елементи на общностния правен ред. В досега действалата редакция на Учредителните договори не съществуваше изричен разгърнат и кохерентен комплекс от правила, уреждащи разпределянето на компетентността между Общността и съставлящите я държави-членки. Въз основа на функционалния подход първичното право определя цели на интеграцията и основни мерки за тяхното постигане, без да урежда изчерпателно режима на компетентност, на който се подчинява интеграцията в отделните области.

Все пак в писаното първично право фигурираха някои от правилата, формиращи режима на компетентността, като принципът на предоставена компетентност – предмет на уредба в чл. 5, ал. 1 ДЕО, клаузата за гъвкавост – уредена в чл. 308 ДЕО, също както и принципите на субсидиарност и пропорционалност, включени в ал. 2 и 3 на чл. 5 ДЕО след Договора от Маастрихт, като на тях беше посветен и нарочен протокол с Договор от Амстердам⁹. Същевременно принципите на имплицитно предоставени правомощия и паралелност на компетентността във вътрешен и външен план нямаха изрична уредба в Учредителните договори. В Договорите не фигурираше изрична консолидирана уредба и относно отделните категории компетентност, естеството, обхвата и интензитета на намеса на Общността във всяка от тях. Не беше налице обособен списък, определящ различните области на обществени отношения, подчинени на отделните категории компетентност. Така правният режим на компетентността, на който почива работата на институциите и регулирането на отношенията, поставени в обхвата на интеграционната система, беше формиран чрез серия решения на СЕО въз основа

⁹ Протокол № 30 относно прилагането на принципите на пропорционалност и субсидиарност.

на телеологично и системно тълкуване на съществуващите общи правила относно целите на интеграционния процес, общата система на нормативна уредба, която Договорът създава, както и материалноправната уредбата в отделните области на интеграция.

Липсата на подробна изрична уредба на режима на компетентността отдавна е предмет на дискусии и критики. В този контекст като един от основните въпроси в рамките на общата институционна реформа логично беше поставена темата за прецизиране на уредбата на компетентността. В работата на Европейския конвент бяха развити съответните текстове, които отразяват основните разрешения на юриспруденцията и по същество пренасят в Договорите изградения от Съда модел. Това са и решенията, възпроизведени в Лисабонския договор. В чл. 5 ДЕС-ДП се извеждат общите принципи, формиращи режима на компетентността – принципите на предоставена компетентност, субсидиарност и пропорционалност. В чл. 2–6 ДФЕС съответно са дефинирани отделните категории компетентност, като, от една страна, Договорът посочва какви са естеството и обхватът на намеса в съответната форма на европейска уредба, а след това указва и кои материи към коя категория компетентност следва да бъдат отнесени.

Правният режим на компетентността се допълва от нормата на чл. 352 ДФЕС, която възпроизвежда познатата ни от чл. 308 ДЕО клауза за гъвкавост. Във визираната разпоредба обаче са внесени определени изменения:

– От една страна, нейното прилагане занапред няма да бъде обусловено от връзка на предлаганата мярка с изграждането или функционирането на Вътрешния пазар. Клаузата ще може да бъде използвана с оглед постигане на цели, за които не са предвидени конкретни правомощия във всички области на политика, в които Договорът предоставя компетентност на ЕС, с изключение на общата външна политика и политиката на сигурност.

– От друга страна, изрично е указано, че клаузата за гъвкавост не може да бъде прилагана, за да се осъществява хармо-

низиране на нормативната уредба, когато Договорите изрично изключват хармонизацията.

– Накрая, в процедурата по приемане на съответните мерки е предвидено и участието на Европейския парламент, който трябва да одобри уредбата, приемана по реда на чл. 352.

– Предвидено е също изричното изискване, прилагането на чл. 352 да бъде предшествано от предварително уведомяване на националните парламенти за използване на клаузата за гъвкавост по реда на процедурата за контрол на субсидиарността.

Уредбата на компетентността включва също Протокол № 2, уреждащ подробни правила относно преценка на субсидиарността и пропорционалността. Съществена новост в този ред на контрол е предоставянето на по-широки правомощия на националните парламенти в преценката относно зачитането на субсидиарността в актовете и действията на Съюза¹⁰.

По особен начин намира изрична уредба в Договорите принципът на имплицитно предоставени правомощия, както и принципът за паралелност на вътрешната и външната компетентност на Съюза. Член 216(1) ДФЕС признава действието на тези два принципа в материята на външните отношения. От една страна, визираната разпоредба изрично предвижда, че Съюзът може да сключва споразумения с трети страни и международни организации, както когато това е изрично предвидено в Договорите, така и когато сключването на дадено споразумение е необходимо за постигане на предвидена в Договорите цел в рамките на определена компетентност на Съюза. От друга страна, предвидено е също, че правомощията по сключване на международни споразумения могат да произтичат от някои от правнообвързващите актове на ЕС или от необходимостта да не бъде засегнато прилагането на общи правила, установени в правото на Съюза. Следва да се подчертае обаче, че в практиката на СЕО проявлението на принципа на имплицитно предоставените правомощия не се ограничава до областта на външните отношения. По силата на този принцип ЕС разполага във всяка област на интеграция не само с из-

¹⁰ Виж т. 4.4. от I част на настоящото изложение – Контрол относно спазване на субсидиарността.

рично предоставените му правомощия, а и с всички останали правомощия, без които упражняването на първите не би било възможно или които закономерно следват от предоставянето на едно или друго конкретно правомощие.

1.3. Въвеждане на ред за доброволно оттегляне от ЕС

В съответствие с решението, което беше заложено и в ДКЕ, Лисабонският договор предвижда ред за едностранно оттегляне на една държава-членка от участието ѝ в системата на европейска интеграция. При липсата на изрична уредба за напускане на ЕС в действащата редакция на Договорите някои автори разглеждаха това положение като основание да характеризират интеграцията като необратим процес, който се развива по-посока на оформянето на обща европейска федерална държава.

Включването на нормата на чл. 50 ДЕС-ДЛ в корпуса норми на първичното право недвусмислено илюстрира, че както присъединяването към системата на интеграция, така и евентуално оттегляне от нея са функция на суверенна воля на всяка държава-членка. От друга страна, това решение съответства на доминиращото разбиране за правната природата на Съюза – независимо от задълбочаването на интеграцията ЕС остава особена форма на федерална организация, при която участващите държави запазват своето самостоятелно съществуване, макар да поставят под властта на общи наднационални органи управлението на един основен кръг от обществени отношения в едни области или да упражняват съвместно суверенитета си в други.

Дори при липсата на изричен текст, уреждащ напускането на системата на интеграция обаче, не може да се приеме, че държава, която би изразила воля да се оттегли от ЕС, може да остане участник в системата против това нейно решение само защото липсва форма, по която да се осъществи напускане. Закономерно е в такава хипотеза между тази държава и

останалите членове на Съюза да се сключи договор, с който се урежда нейното оттегляне от системата.

В този контекст основателно стои въпросът, какво налага включването на подобно разрешение в текста на Договорите, при това на фона на общото задълбочаване на интеграционния процес в широк кръг от области на обществени отношения и нормалното развитие на системата близо 60 години без достигане до подобна ситуация? Актуалността на подобен въпрос допълнително изостря от заложеното в чл. 50(2) ДЕС-ДЛ разрешение относно реда на доброволно оттегляне, предвидената правна форма за което е споразумение със Съюза, а не с останалите държави-членки. При това споразумение, което следва да бъде прието от Съвета с квалифицирано мнозинство след одобрение на Европейския парламент – разрешение, което за разлика от присъединяването към Съюза извежда процеса от контрола на отделните държави-членки и всъщност засилва федералното начало в системата. За да бъде още по-силно вътрешното противоречие в чл. 50 ДЕС-ДЛ и още по-категорично заключението, че тази норма определено едва ли беше необходима в корпуса норми на първичното право, параграф 5 указва по какъв ред тази държава може отново да се присъедини към Европейския съюз!

2. Промени в общата уредба на институциите

2.1. Европейският съвет – институция на ЕС

Лисабонският договор признава на Европейския съвет официален статут на институция в рамките на интеграционната система на ЕС. Възникнал като неформална практика на срещи на държавните и правителствените ръководители на държавите от Общността през 60-те години, той се утвърждава като политически орган от особено значение от средата на 70-те години насам. Т.нар. срещи на върха биват наименовани Европейски съвет със заключенията от срещата на върха в Париж през декември 1974 г. Европейският съвет е включен

в текста на Учредителните договори с Единния европейски акт през 1986, а конкретните му функции и правомощия придобиват конкретно нормативно проявление с Договора за Европейския съюз през 1992 г. Европейският съвет определя общите политически насоки и взема важни политически решения за развитието на интеграционния процес. Досега тези му функции намираха непосредствено проявление най-често чрез актове на Съвета. Известно изключение представляваха въпросите на Втория и Третия стълб. В рамките на тези особени области Европейският съвет имаше някои конкретни правомощия, свързани с определяне на основните принципи и насоки на осъществяваната от Съюза политика в съответните материи¹¹. В досегашната редакция на Договорите се съдържаха и няколко норми, уреждащи правомощия на Съвета в състав държавни и правителствени ръководители – формула, която някои автори приравняваха на Европейския съвет¹².

Въпреки липсата на официален статут, който го поставя наравно с другите основни субекти на институционния процес, в течение на времето Европейският съвет категорично се наложи като важно средище за приемане на решения по основни въпроси на интеграцията и развиваните от Общността политики. Европейският съвет трайно доказа, че той е също мястото, където бива формирана необходимата политическа воля, за да се стигне до конкретни решения в редица критични за ЕС моменти. В тази логика едва ли е учудващо, че както Конституционният договор, така и Договорът от Лисабон дават закономерната правна форма на едно вече изградено в практиката положение.

Аналогично на действащата редакция на Учредителните договори, според Лисабонския договор Европейският съвет бива формиран от държавните или правителствените ръководители на страните-членки и Председателя на Европейската комисия, като към състава му се присъединява Председателя на Европейския съвет. В неговата работа участва също Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. В съответствие с досега прилага-

¹¹ Виж чл. 13 ДЕС.

¹² Член 7(2) ДЕС, чл. 121, 122 и 214(2) ДЕО.

ната практика чл. 15(3) ДЕС-ДЛ предвижда, че държавните или правителствените ръководители могат да бъдат подпомагани от по един министър, а Председателят на Комисията – от един член на Комисията.

Съществено нововъведение е въвеждането на постоянен Председател на Европейския съвет. Според чл. 15(5) ДЕС-ДЛ Европейският съвет избира председател за срок от две години и половина. Неговият мандат може да бъде подновяван еднократно. Изборът се осъществява с квалифицирано мнозинство. Продължителността на мандата – две години и половина, и формулата на излъчване имат своето особено значение. Избраният период от две и половина години цели да не ограничи евентуалните зависимости между избора на Председател на Европейския съвет и формирането на Европейска комисия. Що се отнася до избора на Председател на Европейския съвет от държавните или правителствените ръководители – това решение отразява същността на Европейския съвет като проявна форма на политическа легитимност, извираща от държавите-членки. Да се възприеме някое от другите лансирани възможни решения – избор от специална колегия, съставена от представители на националните парламенти и Европейския парламент или пряк избор от гражданите на ЕС, означава да се обособи нов източник на политическа легитимност, да се внесе коренно нов елемент в конституционния модел на ЕС и Съюзът да се приближи значително до това, което представлява една същинска федерална държава. Предвидена е също възможността Европейският съвет да прекратява предсрочно мандата на своя председател, при спазване на процедура, аналогична на процедурата, приложима за неговия избор. Необходимите предпоставки за приемане на подобно решение са: невъзможност да изпълнява функциите си или сериозно нарушение.

Параграф 6 на чл. 15 ДЕС-ДЛ предвижда и основните правомощия на Председателя на Европейския съвет:

- председателства и ръководи работата на Европейския съвет;

- съвместно с председателя на Комисията и въз основа на работата на Съвета по общи въпроси осигурява подготовката и приемствеността в работата на Европейския съвет;
- улеснява сближаването и консенсуса в Европейския съвет;
- представя пред Европейския парламент доклад след всяко заседание на Европейския съвет.

Анализът на предвидените правомощия на Председателя на Европейския съвет навежда на заключението, че избраната в Лисабонския договор формула е по посока установяване на една по-слаба фигура на председател, който ръководи заседанията на колективен орган, способства за намирането на решение, постигането на консенсус. Договорът не съдържа формула на „силен председател“, който съобразно предоставените му правомощия в институционната парадигма представлява реална водеща фигура на политическия процес в Съюза. В подкрепа на този извод говори също разделянето на Председателството на Европейския съвет и това на Съвета на ЕС.

Създаването на постоянно председателство на Европейския съвет има за цел да осигури по-силно и ефективно общо политическо ръководство на работата на Европейския съвет, което да не зависи от моментните приоритети на една или друга държава-членка. То е насочено към генериране на политически импулси, изхождащи от общите интереси и логика на европейския процес, а не от дневния ред на една или друга страна от Съюза. Въвеждането на длъжността Председател на Европейския съвет следва да позволи също постигането на по-силно присъствие на ЕС като фактор на международната сцена. На постоянното председателство на Европейския съвет се гледа и като на гаранция за ефективното провеждане на общите политически насоки и решения, приети от Европейския съвет в различните актове и дейности на Европейския съюз.

От съществено значение е изискването Председателят на Европейския съвет да не бъде титуляр на друг национален мандат, т.е. да не заема друга длъжност на публична власт в една или друга държава – членка на Европейския съюз. Това изискване, от една страна, цели да гарантира стабилност и ефективност на председателството на Европейския съвет, по-

стоянен и пълноценен характер на работата по ръководство на заседанията на висшия политически орган на Съюза. От друга страна обаче, това разрешение поставя бъдещия председател на Европейския съвет в деликатна ситуация сред останалите членове на Европейския съвет – които се явяват най-овластените фигури в държавите – членки на Европейския съюз.

Договорът изрично възлага на Председателя на Европейския съвет и правомощия на външното представителство на Съюза по въпросите, отнасящи се до общата външна политика и политика на сигурност. При осъществяването на тези правомощия обаче Председателят на Европейския съвет не следва да засяга компетентността на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. В тези му функции той не може също така да нарушава компетентността на Европейската комисия, която е носител на представителната власт в отношенията извън общата външна политика и политиката на сигурност и други изрично предвидени в Договорите случаи.

Според чл. 15(4) ДЕС-ДЛ Европейският съвет приема решения с консенсус, освен в случаите, когато в Договорите изрично е предвидено друго. Приемането на решение с консенсус предполага председателят на нито една държава-членка да не се противопостави на приемането на определено решение или оформянето на определени заключения от съответното заседание. Следва също да се подчертае, че не е необходимо съгласието на Председателя на Европейския съвет или на Комисията за оформяне на съответното решение, тъй като те не могат да участват в гласуването¹³. Макар и в ограничени случаи, Договорът предвижда Европейският съвет да приема решения при гласуване с квалифицирано мнозинство – с квалифицирано мнозинство се приемат решения за избор на Председател на Европейския съвет – чл. 15 ДЕС-ДЛ; утвърждаване формациите на Съвета и реда на председателство на Съвета – чл. 236 ДФЕС; определяне на предложението за Председател на Комисията – чл. 17(7) ДЕС-ДЛ; избор на Върховен пред-

¹³ Виж чл. 235(1), ал. 1 ДФЕС.

ставител за външните работи и сигурността – чл. 18 ДЕС-ДЛ; определяне на Председател, заместник-председатели и членове на Изпълнителния съвет на Европейската централна банка – чл. 283(2) ДФЕС. С обикновено мнозинство се приемат решенията в следните случаи: по процедурни въпроси, приемане на процедурен правилник – чл. 235(3) ДФЕС, както и за свикване на Конвент по предложение за изменение на Договорите – чл. 48(3) ДЕС-ДЛ.

2.2. Промени в уредбата на Европейската комисия

В логиката на институционната парадигма на интеграционната система Комисията следва да бъде независим от държавите-членки орган, представляващ общия интерес в интеграцията, изразител на европейското начало в процеса на вземане на решения. С оглед на тази концепция Комисията е натоварена с монополно право на нормотворческа инициатива и със съществени правомощия по контрола над пълноценното прилагане на общностното право. Първоначално Комисията се състои от по двама представители от големите държави-членки и по един представител на по-малките страни от Общността. След Договора от Ница съставът на Комисията се формира от по един представител от всяка държава-членка. Така към настоящия момент броят на членовете на Комисията е 27. Този широк състав обаче води до коренно различна институционна среда и динамика на отношения и работа в рамките на Комисията. От работен и екипен орган Комисията постепенно се превръща в своеобразна постоянна конференция, в която все по-отчетлив израз намират отделните национални интереси. С оглед на тази зависимост още при оформянето на Договора от Ница през 2000 г. се поставя въпросът за промяна в принципа на формиране на Комисията и редуциране на общия ѝ числен състав. В рамките на Ревизията от Ница обаче до ефективно решение в тази посока не се достига. Постигнатият компромис предвижда, че общия брой членове на Комисията следва да бъде по-малък от броя

на държавите-членки считано от състава, който ще бъде излъчен през 2009 г. Доколкото подобно решение не може да се разглежда като изход от проблема с прекомерния числен състав, ДКЕ, а по-късно и Лисабонският договор стигат до друго решение – редуциране състава на Комисията до 2/3 от броя на държавите-членки. Според чл. 17(5), ал. 1 ДЕС-ДЛ новата формула за състава на Комисията следва да влезе в сила на 1 ноември 2014 г. При редуциране на състава на Комисията членовете на Комисията ще се избират измежду гражданите на държавите-членки на основата на система на строга равнопоставена ротация, която отразява демографското и географското многообразие на всички държави-членки. Тази система се установява с единодушие от Европейския съвет съобразно критериите, определени в чл. 244 ДФЕС.

Лисабонският договор не внася значими нововъведения в реда на излъчване на Комисията. Аналогично на Европейската конституция той изисква при излъчване на кандидата за Председател на Комисията да бъдат взети предвид резултатите от изборите за Европейски парламент. Визираното разрешение е стъпка по поска засилване на политическата и демократичната легитимност на Комисията и приближаването ѝ до модел на демократично политическо представителство, познат от системите на организация на публичната власт в държавите-членки. Деликатен обаче е въпросът, как ще бъде прилагано това правило при разминаване между „мнозинството“ в Европейския парламент и политическата ориентация на правителствата на преобладаващата част от държавите-членки.

В линията на развитие, позната ни от Договора от Амстердам и Договора от Ница, Договорът от Лисабон засилва правомощията на Председателя на Комисията и съществено се отдалечава от формулата *primus inter pares* за сметка на възприемането на модел, доста по-близък до класическата формула на национално правителство, ръководено от премиер¹⁴. Затвърждава се властта на Председателя да взема решения за вътрешната организация на Комисията, за разпределянето на

¹⁴ Виж чл. 17(6) ДЕС-ДЛ.

отговорностите между нейните членове. Ново решение е предоставеното на Председателя на Комисията право да назначава заместник-председателите на Комисията (с изключение на Върховния представител по външните работи и политиката за сигурност). В досега действащата уредба затова е необходимо одобрението на колегиума. От съществено значение за ролята на Председателя на пълноценен ръководител на екипа на Комисията и гарант на ефективността и общото начало в нейната работа е предоставеното му право да освобождава членове на Комисията през време на нейния мандат. Затова няма да бъде необходимо одобрението на колегиума, каквото условие предвижда действащата редакция на Договорите¹⁵. Що се отнася до Върховния представител по външните работи и политиката за сигурност обаче, Председателят на Комисията има ограничена ръководна власт, доколкото функциите и правомощията на Върховния представител са предмет на самостоятелна уредба, а от друга страна, предсрочното му освобождаване от състава на Комисията изисква одобрението на Европейския съвет, прието при гласуване с квалифицирано мнозинство¹⁶.

2.3. Върховен представител по външните работи и сигурността

Конституционният договор предвиждаше създаването на поста министър на външните работи на Европейския съюз, чрез който да се осъществи консолидиране на действията на ЕС във външен план и да се оптимизира присъствието на Съюза на международната сцена. Министърът на външните работи следваше да възпътвава две досега възложени на различни титуляри функции: на генералния секретар на Съвета, който осъществяваше също функциите на Върховен представител за външната политика и сигурността, и на члена на Комисията, отговарящ за външните отношения. С оглед постигане на необходимата съг-

¹⁵ Виж чл. 17(6), ал.2 ДЕС-ДЛ и чл. 217 ДЕО.

¹⁶ Виж чл. 18(1) ДЕС-ДЛ.

ласуваност на действията в областта на външната политика и външните отношения ДКЕ предвиждаше министърът на външните работи да председателства Съвета на ЕС във формацията министри на външните работи и същевременно да бъде заместник-председател и член на Европейската комисия.

С оглед на породилите се в някои държави-членки проблеми около наименованието „министър на външните работи“, тясно свързано с практиката и инструментариума на националната държава, Лисабонският договор се връща към познатото ни понятие „Върховен представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност“. Същевременно всички основни решения относно правомощията на външния министър на ЕС и неговото място в институционалната система са възпроизведени в редакцията от Лисабон.

Съобразно чл. 18(1) ДЕС-ДЛ, Върховният представител се назначава от Европейския съвет при гласуване с квалифицирано мнозинство и при наличие на съгласие на председателя на Комисията по съответната кандидатура. Той следва да бъде утвърден и от Европейския парламент при гласуване на състава на Европейската комисия по реда на чл. 17(7), ал. 3 ДЕС-ДЛ. По аналогичен ред може да бъде предсрочно прекратен и мандатът му, като освобождаването не подлежи на одобрение от Парламента.

Същевременно в упражняването на своите функции Върховният представител по външните работи и политиката на сигурност ще бъде подчинен, от една страна, на общите правила, уреждащи работата на Комисията, що се отнася до отговорностите, предоставени в областта на външните отношения и координирането на другите аспекти на външната дейност на Съюза, а от друга – на особените правила, приложими в материята на външната политика и сигурността, в случаите, когато изпълнява функции, свързани с досегашния Втори стълб.

Договорите предоставят следните основни правомощия на Върховния представител по външните работи и политиката на сигурност:

- Съгласно чл. 18(2) ДЕС-ДЛ Върховният представител провежда външната политика и политиката на сигурност на

Съюза. Той е натоварен да внася предложения за разработването на тази политика и я изпълнява в качеството си на пълномощник на Съвета.

- Съгласно чл. 18(3) ДЕС-ДЛ Върховният представител председателства Съвета по външни работи.

- Съгласно чл. 18(4) ДЕС-ДЛ Върховният представител е заместник-председател на Комисията. Той е натоварен в нейните рамки с отговорностите, които са ѝ предоставени в областта на външните отношения, като следи също за съгласуваността на външната дейност на Съюза с останалите политики, които имат отношение към нея.

- Съгласно чл. 26(2), ал. 2 ДЕС-ДЛ в материята на външната политика и политиката на сигурност, върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност съвместно със Съвета следи за единството, съгласуваността и ефикасността на действията на Съюза в тези области.

- Върховният представител е натоварен по силата на чл. 27(2) ДЕС-ДЛ да представлява Съюза по въпросите, отнасящи се до общата външна политика и политиката на сигурност. Той отговаря също така за политическия диалог с трети страни от името на ЕС и изразява позицията на Съюза в международните организации и международните конференции.

- Съобразно чл. 30 ДЕС-ДЛ Върховният представител на Съюза по външните работи и политиката на сигурност може да сезира Съвета по всеки въпрос, отнасящ се до общата външна политика и политиката на сигурност, в това число да внася инициативи или предложения в тези специфични области.

- В съответствие с чл. 33 ДЕС-ДЛ Върховният представител е оправомощен също да внася до Съвета предложение за назначаване на специален представител с мандат във връзка с отделни политически въпроси, както и да ръководи осъществяването на възложените на специалния представител задачи¹⁷.

¹⁷ Формата на специалните представители се ражда в средата на 90-те години, без да бъде изрично уредена в Договорите. По-късно тя бива институционализирана в чл. 18(5) ДЕС с Договора от Амстердам. Специалните представители се назначават с оглед провеждането на обща политика на ЕС по определени специфични външнополитически въпроси или въпроси

- В съответствие с чл. 32, ал. 2 ДЕС-ДЛ Върховният представител осъществява координация в рамките на Съвета относно провеждането на общ подход по определен въпрос на външната политика и сигурността, утвърден от Европейския съвет или Съвета по реда на чл. 32 ДЕС-ДЛ.

- Съобразно чл. 34 ДЕС-ДЛ Върховният представител по външните работи и сигурността осигурява координацията между държавите-членки на ЕС в международните организации и международните конференции.

- Член 35 ДЕС-ДЛ съответно предвижда, че когато Съюзът е определил позиция по тема, включена в дневния ред на Съвета за сигурност на ООН, Върховният представител следва да изложи позицията на Съюза на заседанието на Съвета, като държавите-членки, които имат представители в Съвета за сигурност, са обвързани да осигурят това в рамките на Световната организация.

Член 27(3) ДЕС-ДЛ предвижда, че при изпълнението на неговите правомощия Върховният представител се подпомага от Европейска служба за външна дейност (ЕСВД). Европейската служба работи в сътрудничество с дипломатическите ведомства на държавите-членки. Договорът предвижда, че тя следва да бъде формирана от длъжностни лица от компетентните служби на Генералния секретариат на Съвета, Генералния секретариат на Комисията, както и командировани дипломати от държавите-членки. Конкретните разрешения относно организацията и реда на функциониране на Европейската служба за външна дейност следва да бъдат определени с решение на Съвета. Това решение следва да бъде прието по предложение на Върховния представител след консултация с Европейския парламент и при одобрение от Комисията. Скицираният в Договора модел на ЕСВД предполага, че тя ще бъде специално звено в рамките на европейската администрация, което в определени свои действия ще бъде подчинено на Комисията, а в други на Съвета. Точната формула, на която ще почиват

на сигурността най-често за да представляват Съюза и да координират негови общи инициативи по отношение на трети държави и региони, в които съществува особена политическа ситуация или проблеми на сигурността.

вътрешната организация и редът на работа на службата, следва да бъдат договорени между Съвета и Комисията, доколкото приемането на решение за уредба на дейността на ЕСВД изисква съвпадане на волята на двете институции.

2.4. Промени в уредбата на Европейския парламент

Като възпроизвежда основните решения, които ДКЕ съдържа по отношение на компетентността на Европейския парламент, Лисабонският договор остава в логиката на окончателното утвърждаване на Парламента като основна институция в системата на европейска интеграция, натоварена с определяща роля за неговото развитие наравно със Съвета и Комисията. По думите на проф. Жан-Пол Жаке така Договорът бележи завършващата фаза от битката за демократизиране на институционната система и гарантиране на централно място на представителите на гражданите в нея. Кой са конкретните решения, които непосредствено влияят по посока засилване ролята на Парламента в процеса на вземане на решения в Европейския съюз?

На първо място от съществено значение е разширяването на приложното поле на процедурата на съвместно приемане на решения в редица нови области, сред които акцент следва да бъде поставен на приемането на европейска уредба в областта на наказателното и наказателнопроцесуалното право, правната уредба на интелектуалната собственост, уредба на политиката в областта на спорта, уредба на политиката в областта на космическото пространство, уредба на политиката в областта на енергетиката, уредба на политиката в областта на туризма, уредба на европейската администрация, приемането на основните актове в областта на селскостопанската и рибарската политика, също и в областта на политиката за регионално развитие. Наред с това съвместното приемане на решения бива квалифицирано с измененията в Учредителния договор като обикновена (обща) законодателна процедура, по реда на която се приемат законодателните актове в правото на ЕС. В рамките на самата процедура също са внесе-

ни определени понятийни изменения с цел да бъде надлежно отразена равнопоставената роля на Парламента и Съвета. Така например в уредбата на първото четене на внесения от Комисията проект за законодателен акт чл. 294(3) ясно отразява равнопоставеното положение на Европейския парламент и Съвета на ЕС, на което почива същността на процедурата.

На второ място Лисабонският договор разширява правомощията на Парламента и в областта на външните отношения. Разширен е кръгът от случаи, в които одобрението на Европейския парламент е необходим елемент от процедурата за сключване на международни споразумения. Към досега предвидените случаи на участие на Парламента в сключването на международни договори¹⁸ са прибавени:

- всички случаи, в които съответният международен договор се отнася до област, в която се приема общо законодателство по обикновената или по специална законодателна процедура при съвместно решаването между Съвета и Парламента;
- сключването на договор за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ;
- премахнатото беше и ограничението, пречатващо участието на парламента в сключването на международни споразумения в областта на външнотърговската политика.

На трето място съществено нараства и ролята на Европейския парламент в приемането на решения по конституционната уредба на Съюза. В рамките на неговата конституционна функция занапред на одобрение от Парламента подлежат редица актове по основната уредба на интеграционния процес, като осъществяването на изменение на Договорите без провеждане на Конвент – чл. 48(3), ал. 2 ДЕС-ДЛ; прилагането на опростената процедура за преразглеждане по реда на чл. 48(7), ал. 1 и 2 ДЕС-ДЛ; сключването на споразумение за оттегляне

¹⁸ Член 300(3) ДЕО определя, че подлежат на одобрение от Европейския парламент: договорите за асоцииране; договорите, създаващи специфична институционална структура чрез организирането на процедури за сътрудничество; договорите, които имат важни бюджетни последици за Общността, и договорите, изискващи изменение на актовете, приети по процедурата на съвместно приемане на решения. Член 49 ДЕС съответно поставя като условие за сключването на Договор за присъединяване на нова държава-членка към Съюза съответният договор да бъде одобрен от Европейския парламент.

от ЕС по реда на чл. 50 ДЕС-ДЛ; създаването на нови права на гражданите на ЕС по реда на чл. 25 ДФЕС; разширяване на обхвата на хармонизацията в материята на наказателнопроцесуалното право – чл. 82(2), г) ДФЕС и наказателното право – чл. 83(2) ДФЕС; създаване на Европейска прокуратура и определяне обхвата на нейната компетентност по реда на чл. 86 ДФЕС, прилагането на „клаузата за гъвкавост“ по чл. 352 ДФЕС.

В съчетание с поставеното от чл. 17(7) ДЕС-ДЛ изискване за излъчване на кандидата за Председател на Комисията в съответствие с резултатите от изборите за Европейски парламент разширяването на правомощията на Парламента без съмнение представлява съществена стъпка напред по-посока утвърждаване на демократичното начало в уредбата на интеграционната система и приближаването ѝ до измеренията на същинските демократични отношения и процеси.

2.5. Промени в уредбата на системата на съдебен контрол

2.5.1. Промени в общата уредба на системата на съдебен контрол

Договорът от Лисабон внася определени изменения и в системата на съдебен контрол, уредена в рамките на правото на ЕС. Предвидена е промяна в легалните наименования на основните структури на общностната юрисдикция. Така занаяпред по силата на чл. 19(1) ДЕС-ДЛ системата на съдебен контрол ще включва Съд, Общ съд и специализирани съдилища. По този начин се преименуват Съдът на Европейските общности (Съд), Първоинстанционният съд (Общ съд) и специализираните съдебни състави (специализирани съдилища). Общото наименование на съдебната институция на ЕС, включваща различните европейски съдилища, ще бъде Съд на Европейския съюз (Съд на ЕС). Промяната в наименованията на съдебните органи не е свързана с изменение в устройството на системата на съдебен контрол или с промяна във функционалната и материална компетентност на формите на общностната юрисдикция.

Следва да се подчертае, че ал. 2 на чл. 19(1) ДЕС-ДЛ дава непосредствен правен израз на ролята на националните съдилища в системата на съдебен контрол в общностното право. Съобразно изведените и утвърдени в практиката на СЕО правила именно националните органи за съдебен контрол се явяват общокомпетентни съдилища по решаването на споровете по прилагане на интеграционното право спрямо частните лица и именно те са натоварени с основната задача да гарантират защитата на правата, които частните лица черпят от актовете и нормите на това право¹⁹. В тази логика Договорът от Лисабон определя, че в рамките на системата за съдебен контрол в държавите-членки следва да бъдат предвидени съответните форми и средства на защита, които да гарантират прилагането на правото на ЕС в областите, обхванати от интеграционния процес. Въз основа на тези средства на защита на национално ниво и предвидените производства пред съдилищата на ЕС между общностните съдилища и националните съдилища се изгражда особен механизъм на съдебно сътрудничество, централен елемент в което са производството за преюдициални заключения и производството за установяване на неизпълнение на общностното право. Така законността в правната система на ЕС се гарантира в рамките на комплексен механизъм на съдебен контрол, в който своето място имат както съдилищата на Съюза, така и съдилищата на отделните държави-членки.

Като запазва общата рамка на съществуващия досега ред на излъчване на членовете на общностните съдилища, Договорът от Лисабон въвежда интересен нов елемент в процедурата по формиране на техния състав. Според чл. 253–255 ДФЕС членовете на Съда и Общия съд се назначават по общо съгласие на правителствата на държавите-членки след консултации със специален комитет, който изразява становище относно годността на кандидатите за заемане на длъжност съдия или генерален адвокат. Комитетът е съставен от седем лица, бивши съдии в общностните съдилища, членове на висши национални съдебни органи и юристи с общопризната компетентност. Правилата

¹⁹ Виж СЕО, 9 март 1978, *Simmenthal*, дело 106/77; СЕО, 19 юни 1990, *Factortame*, дело C-213/89; СЕО, 25 юли 2002, *Union de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P.

относно функционирането на този комитет, както и неговият състав се определят от Съвета, като един от членовете на комитета се предлага от Европейския парламент. Произнасянето по кандидатурите на подобен специален комитет вече беше приложено като способ за преценка на кандидатите при формирането на състава на Съда на публичната служба. Този нов елемент в реда на излъчване на съдиите и генералните адвокати цели да гарантира по-високо ниво на подготовка и капацитет на лицата, излъчвани от държавите-членки за членове на общностната юрисдикция.

Лисабонският договор внася изменение и в реда на създаване на нови специализирани съдилища. Съгласно чл. 257 ДФЕС създаването на специализирани съдилища към Общия съд ще протича по реда на обикновената законодателна процедура²⁰. С регламент, приет от Европейския парламент и Съвета, по предложение на Комисията или по искане на Съда, респективно с консултация на Съда или Комисията, могат да бъдат създавани специализирани съдилища към Общия съд. Компетентността на тези съдилища ще обхваща разглеждането като първа инстанция на определени категории искове в особени материи. Създаването на такива специализирани съдилища (състави) беше възможно и в сегашната редакция на Договорите. За целта обаче беше необходимо постигането на единодушие в Съвета. Чрез визираното изменение редът за създаване на нови специализирани органи за съдебен контрол в рамките на общностната юрисдикция се смекчава, като се открива реалната възможност решаването на споровете в отделни особени материи да бъде възложено на такива звена²¹.

²⁰ Чрез дерогация от това ново разрешение по силата на чл. 262 ДФЕС създаването на специализирани съдилища в материята на правата на интелектуална собственост остава подчинено на специална законодателна процедура. Процедурата включва приемане на решение от Съвета с единодушие след консултиране на Европейския парламент. Решението подлежи на одобрение от държавите-членки съобразно установения в тяхното вътрешно право ред.

²¹ Предмет на дискусия е създаването на такива съдилища в материята на правната уредба на интелектуалната собственост, също както и в материята на конкуренцията.

Съгласно чл. 281 ДФЕС обикновената законодателна процедура ще бъде приложима занапред и при внасянето на изменения в подробната уредба на вътрешната организация на съдилищата, на съдебните производства и процедурата на разглеждане на делата пред Съда на ЕС. Същевременно евентуалните изменения на Статута, отнасящи се до дял I (уредба на статута на съдиите и генералните адвокати), или приложимият езиков режим (чл. 64 Статута на Съда на ЕС) остават подчинени на приемане на решение с единодушие при консултиране на Европейския парламент и Съда.

Договорът от Лисабон съдържа и нарочна декларация, свързана с евентуалното увеличаване на броя на генералните адвокати в Съда²². Според Декларация № 38 по член 252 ДФЕС, ако в съответствие с първа алинея на визираната норма Съдът поиска броят на генералните адвокати да се увеличи с трима, Съветът ще приеме това увеличение с единодушие. В този случай Полша ще има постоянен генерален адвокат наравно с Германия, Испания, Италия, Обединеното кралство и Франция. Съответно чрез ротационна система ще се разпределят пет длъжности генерален адвокат между 21 държави-членки. Следва обаче да се подчертае, че доколкото декларациите към Договорите нямат обвързващо действие, осъществяването на така заложеното разрешение е единствено въпрос на добра воля на държавите-членки. Несъмнено декларациите са ориентир в тълкуването на една норма, която Договорите съдържат. Предвид изискваното единодушие за приемане на решение за изменение на броя на генералните адвокати не съществува юридическа пречка една или друга държава-членка да постави под въпрос осъществяването на „полското разширение“, като откаже да подкрепи така зададения формат на решение. Подобна хипотеза не следва да се изключва, като се има предвид не особено издържаната формула, при която шест държави-членки биха имали постоянни генерални адвокати, а останалите двадесет и една биха излъчвали генерален адвокат не по-често от веднъж на 18 години.

²² Нормативно разрешение, позволяващо това съществува и в действащата редакция на Договорите – виж чл. 222 ДЕО.

Предвид значителното нарастване на броя на разглежданите от Съда дела, както и с оглед на разширяване обхвата на осъществявания съдебен контрол, не трябва да се подценява и смекчаването на реда за назначаване на помощник-докладчици по делата пред Съда. Според чл. 13 от Статута на Съда на ЕС по искане на Съда Европейският парламент и Съветът могат да предвидят назначаването на помощник-докладчици и да приемат правила относно тяхната дейност по реда на обикновената законодателна процедура²³. На помощник-докладчиците може да се възложи в рамките на процедурния правилник на Съда да участват в подготвителните проучвания по делата пред Съда, като подпомагат съответния съдията-докладчик. Според чл. 13, ал. 2 от Статута помощник-докладчиците се избират измежду лица, чиято независимост е извън съмнение и които притежават необходимата юридическа квалификация. Те се назначават от Съвет с обикновено мнозинство.

2.5.2. Разширяване на обхвата и ефективността на осъществявания съдебен контрол

Наред с предвидените промени в общата уредба на системата на съдебен контрол Договорът от Лисабон внася също определени изменения, които имат за последица разширяване на обхвата и ефективността на контрола, осъществяван от общностната юрисдикция.

а. Изменения относно компетентността на Съда по въпроси на визовата, имиграционната политика, предоставянето на убежище и съдебното сътрудничество по гражданскоправни дела

На първо място съществено значение имат новите решения в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъ-

²³ В досегашната редакция на Договорите, въвеждането на помощник-докладчици беше подчинено на приемане на решения от Съвета при гласуване с единодушие – виж. чл. 13 от Статута на СЕО.

дие. От една страна, биват премахнати досега установените от чл. 68(1) ДЕО особени условия за отправяне за преюдициално запитване в материята на визовата, имиграционната политика, предоставянето на убежище и съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси²⁴. Вследствие на тази промяна запитване за преюдициални заключения в областите, които досега бяха обхванати от дял IV ДЕО, ще могат да отправят всички съдилища, а не само съдилищата, разглеждащи даден спор като последна инстанция. Освен това, ако досегашната редакция на чл. 68(1) ДЕО даваше основания да се правят тълкувания, които поставят под въпрос задължителния характер на питането, след влизане в сила на Лисабонския договор основание за подобен прочит няма да бъде налице.

в. Изменения относно компетентността на Съда в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси

Другото съществено изменение се отнася до разгръщането на компетентността на Съда на ЕС по отношение на европейската уредба в наказателноправната материя. Лисабонският договор премахва особената формула на контрол, предвидена в чл. 35 ДЕС, и предвижда спазването на правото на Съюза в тази област да бъде гарантирано посредством класическите производства, протичащи пред общностната юрисдикция. Така, от една страна, тълкувателната компетентност на Съда на ЕС няма да бъде обусловена от наличието на нарочна декларация за приемане от отделните държави-членки. От друга страна, частните лица ще могат да внасят иск за отмяна срещу мерки в материята на полицейското и съдебното сътрудничество, когато са изпълнени необходимите условия, които чл. 263 ДФЕС поставя пред допустимостта на иска от тази категория субекти. Занапред приложимо в рамките на визираната материя ще бъде и производството за установяване на незаконосъобразно

²⁴ В новата редакция на Договорите не е предвидена възможност Съветът, Комисията или държава-членка да искат от Съда да се произнесе по въпрос за тълкуване на разпоредби, свързани с разглежданата материя.

бездействие, също както и общият ред за установяване на нарушения на общностното право от държавите-членки. Що се отнася до преюдициалното производство, след влизане в сила на Лисабонския договор държавите-членки няма да могат да ограничат поставянето на преюдициални запитвания до Съда на ЕС единствено до национални съдилища, които правораздават като последна инстанция.

Следва обаче да се има предвид, че в чл. 10 на Протокол № 36 към Договора от Лисабон е предвиден преходен период от пет години, в който от обхвата на контрол на Комисията се изключва изпълнението на задълженията на държавите-членки, приети по реда на дял VI от действащия текст на ДЕС. В същия преходен период компетентността на Съда на ЕС по отношение на мерките, приети по дял VI ДЕС, остава в рамките, които действащата редакция на Договорите дава. Същевременно изменението на една или друга мярка, която попада в тази хипотеза, я лишава от специалния режим по Протокол № 36, вследствие на което Съдът на ЕС разполага по отношение на изменената мярка с обща компетентност.

В текста на Договорите е инкорпорирана и изрична уредба относно протичането на преюдициалното производство в случаи, свързани с наказателната проблематика. Според чл. 267(4) ДФЕС, ако в рамките на висящо дело във връзка със задържано лице пред национален съдебен орган бъде повдигнат преюдициален въпрос, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок. Това разрешение съответства на някои от хипотезите на въведеното с изменение в Процедурния правилник на СЕО спешно преюдициално производство²⁵.

с. Изменения относно компетентността на Съда в материята на външните работи и сигурността

Що се отнася до компетентността на Съда на ЕС в материята на външните работи и сигурността, Договорът от Лисабон в общ порядък запазва отношенията, спадащи към тази област, извън обхвата на съдебен контрол. Същевременно Дого-

²⁵ Виж чл. 104б от Процедурния правилник на СЕО.

ворът предвижда няколко изключения от така установеното общо правило. Възпроизведено е разрешението, което досега съдържаше чл. 47 ДЕС. Според това разрешение приемането на мерки в областта на външната политика и сигурността не може да има за последица засягането на компетентността, предоставена на Съюза в рамките на друга политика, част от общата уредба на интеграционната система²⁶. В новата редакция на Договорите правилото е възпроизведено в чл. 40 ДЕС-ДЛ. Член 24 ДЕС-ДЛ във връзка с чл. 275 ДФЕС съответно урежда възможността Съдът на ЕС да се произнася относно зачитането на чл. 40 при приемането на актове в рамките на общата външна политика и политиката на сигурност.

Съобразно чл. 24 ДЕС-ДЛ във връзка с чл. 275 ДФЕС могат да бъдат оспорвани пред общностната юрисдикция и тези мерки, приети в рамките на общата политика във външните работи и сигурността, с които се налагат ограничения на частни лица поради съображения от обхвата на тази политика²⁷. В своята практика общностната юрисдикция вече е установила подобно изключение, без за това да е налице изрична правна норма в Договорите²⁸.

Накрая особен интерес представлява въпросът: възможно ли е съобразно чл. 218(11) ДФЕС Съдът на ЕС да се произнася относно съвместимостта на проект за международно споразумение в областта на общата външна политика и политиката на сигурност с първичното право? Според някои анализи въ-

²⁶ В решението си по делото *СЕО*, 12 май 1998, *Комисията/Съвета*, С-170/96, Съдът определя, че по смисъла на чл. 47 ДЕС в областта на външната политика и сигурността не могат да бъдат приемани мерки, за които е налице съответно правно основание в рамките на правната уредба на ЕО и би следвало да се приемат в рамките на общия интеграционен режим. СЕО извежда също, че с оглед на това, да гарантира зачитането на предоставените правомощия на ЕО, той може да осъществява контрол относно това, дали мерки, приети формално в рамките на Втория стълб, не би следвало да се приемат в рамките на общностното право.

²⁷ Основната хипотеза, която характеризира визираното изключение, е свързана с противодействието на международни терористични организации и налагането на обезпечителни мерки спрямо лица, свързани с тях или подпомагащи материално тяхната дейност.

²⁸ СЕО, 3 септември 2009, *Kadi u Al Barakaat*, С-402/05 Р.

преки че изрично разрешение по отношение на тази хипотеза не е включено, доколкото предмет на уредба в чл. 218 ДФЕС е цялостният ред на сключване на международни споразумения от Съюза, в това число и споразуменията, които се отнасят изключително до общата външна политика и политиката за сигурност, основателно е да се приеме, че на предварителен контрол от Съда за съобразност с уредбата по Договорите подлежат и споразуменията, които се сключват в дял V, глава 2 ДЕС-ДЛ²⁹. Дори да приемем, че чл. 218(11) ДФЕС имплицитно съдържа основание за осъществяване на контрол от Съда на ЕС над проектите за международни споразумения в областта на външната политика и сигурността, този контрол би следвало да се отнася до зачитане Договорната уредба извън материята на външната политика и сигурността. Подобно заключение се налага от особената формула на контрол, предвидена във вътрешен аспект по силата на чл. 24 ДЕС-ДЛ във връзка с чл. 40 ДЕС-ДЛ. Не е основателно да се приеме, че имплицитно на Съда на ЕС в рамките на процедурата по чл. 218(11) ДФЕС е предоставено правото да извършва контрол по отношение зачитане на уредбата в материята на външните работи и сигурността, след като във вътрешен план Съдът не разполага с такава компетентност.

d. Изменения относно контрола над актове на институции, органи и агенции на ЕС

Договорът от Лисабон разширява обхвата на осъществявания от Съда на ЕС контрол по отношение на актовете на Европейския съвет и на актовете на органите и агенциите на Съюза³⁰. Що се отнася до актовете на Европейския съвет, предвид

²⁹ Виж PRIOLLAUD F.-X., SIRITZKI D. *Le traité de Lisbonne*, La documentation française, Paris, 2008.

³⁰ В рамките на досега действащата редакция на Договорите СЕО категорично изключваше възможността за контрол над актовете на Европейския съвет поради това, че в общия случай тези актове не поражда правни последици – СЕО, 13 януари 1995, *Roujansky*, дело C-253/94 P. Що се отнася до актовете на органите и агенциите, в някои случаи актовете за създаване на съответната структура предвиждаха такава възможност, а в общ порядък

определянето на Европейския съвет като институция на Съюза, занапред на контрол по реда на чл. 263 ДФЕС – производство за отмяна, и чл. 265 ДФЕС – производство за установяване на незаконосъобразно бездействие, ще подлежат тези актове на Европейския съвет, които пораждат правни последици или които Европейският съвет е обвързан да приеме по силата на определени норми на Договорите. В новата редакция на нормите, уреждащи производството за отмяна и производството за незаконосъобразно бездействие, изрично е предвидена и възможността за осъществяване на контрол относно актовете на органите и агенциите на ЕС.

е. Изменения в производството за неизпълнение

Като важно нововъведение по посока повишаване ефективността на системата за съдебен контрол в правния ред на ЕС следва да бъдат разглеждани някои изменения в уредбата на производството за установяване на неизпълнение на правото на ЕС. На първо място, определящо значение несъмнено има чл. 260(3) ДФЕС, който предвижда възможността Комисията да иска от Съда на ЕС налагането на санкции при установяване на нарушаване на правото на ЕС в рамките на първо производство по чл. 259 ДФЕС. Договорът ограничава тази възможност единствено до налагането на санкции в случай на нарушаване на задълженията на държавите-членки по съобщаване на мерките по транспониране на директивите на ЕС. Във всички останали случаи налагането на санкции в рамките на първо производство за неизпълнение няма да бъде възможно. Следва също да се има предвид, че за разлика от основната хипотеза на налагане на санкции по реда на чл. 260, по който Съдът може да определи по своя преценка размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, в новуредената хипотеза на

от практиката на СЕО може да бъде изведено, че в случаите, когато тези актове пораждат правни последици за трети лица, те могат да бъдат отнесени до общностната юрисдикция.

чл. 260(3) ДФЕС Съдът на ЕС е обвързан да определи санкция в размера, предложен от Комисията.

Другото изменение в производството за неизпълнение е свързано с процедурата по налагане на санкции по чл. 260(2) ДФЕС. В опит да ускори производството за неизпълнение Лисабонският договор премахва етапа на мотивираното становище в досъдебната фаза на второто производство. Така за напред в случай на неизпълнение на решение на Съда на ЕС, постановено по чл. 258 или чл. 259 ДФЕС, Комисията ще може да внася иск за установяване на нарушение на задължението по изпълнение на първото съдебно решение и налагане на санкции, като преминава единствено през фаза на предварително проучване и официално уведомително писмо.

2.5.3. Съкчаване на условията по допустимостта на иска за отмяна от частни лица

Най-значимото изменение в уредбата на системата на съдебен контрол, което внася Лисабонският договор, несъмнено е свързано с облекчаването на условията за допустимост на иск за отмяна от частни лица. Дългогодишната последователна практика на СЕО по чл. 230, ал. 4 ДЕО определя, че право на иск за отмяна имат единствено и само тези частни лица, които са адресати на акта или без да са негови адресати, са пряко и лично засегнати от съответния акт на общностното право. В тълкуването на изискването за пряко засягане Съдът определя, че връзка на пряко засягане е налице, когато съответният акт поражда пряко последици в правната сфера на лицето, като не оставя възможност за самостоятелна преценка на субектите, натоварени с неговото изпълнение, относно настъпването на тези последици. Прякото засягане предполага, че настъпването на правните последици се осъществява автоматично, произтича от самата общностната уредба, без да се прилагат каквито и да е опосредстващи действия други актове и норми³¹.

³¹ Виж СЕО, 13 май 1971, *International Fruit*, дело 41-44/70.

Що се отнася до изискването за лично засягане, според изведеното в делото *Plaumann* тълкуване „субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати само ако решението се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин, както адресата“³². Или казано по друг начин, връзката на индивидуално засягане е налице, ако спорният акт поражда пряко в правната сфера на лицето определени последици поради фактическа ситуация или особени качества, които характеризират това лице спрямо всяко друго лице. Така то бива засегнато от акта по начин, който го различава от всеки друг субект и го приравнява на адресат на акта.

Условието за индивидуално засягане ограничава значително възможността частноправните субекти да оспорват пред общностната юрисдикция актове на правото на ЕС, на които не са адресати. Ако това разрешение може да бъде оправдано в хипотезите, когато съответните актове подлежат на изпълнение чрез приемане на други мерки, от които произтичат определени последици в правната сфера на частните субекти и те биха могли да потърсят защита чрез оспорването на тези мерки, не такава е хипотезата, когато става въпрос за директно приложими актове на общностното право. При този вид актове е възможно съответният акт да бъде директно приложен спрямо частното лице, без да съществува друг акт по неговото изпълнение. В този случай засегнатото лице не би могло да оспори акта пред националните съдилища, а при силно ограничителните условия за индивидуално засягане то трудно може да го отнесе и до общностната юрисдикция. В тази връзка съществува реалният риск това лице да бъде лишено от способ за защита в случай на незаконосъобразност на съответния акт, което съответно противоречи на чл. 6 и 13 от ЕКПЧ, както и на чл. 47 от ХОП.

Изхождайки от необходимостта да бъде гарантирано правото на ефективна съдебна защита, в решението си по делото *Jégo-Quéré*, ПИС се опита да предизвика изменение на практиката на

³² Виж СЕО, 15 юли 1963, *Plaumann*, дело 25/62.

СЕО относно условието за лично засягане, което обуславя активната легитимация на частноправните субекти в производството за отмяна. Според Първоинстанционния съд: „...с оглед на това, да бъде осигурена ефективна съдебна защита на частните лица, едно физическо или юридическо лице следва да бъде разглеждано като лично засегнато от разпоредба на общностното право с общо действие, която го засяга пряко, ако въпросната разпоредба действително поражда последици в неговата правна сфера, като ограничава правата му или като му налага задължения. Броят на лицата и ситуацията, в която се намират други лица, които също са засегнати или могат да бъдат засегнати от съответната разпоредба, не може да се разглежда в тази връзка като относим критерий“³³.

СЕО обаче не приема решението на ПИС по *Jégo-Quéré*, нито предложението, дадено в заключенията на генералния адвокат по делото *УРА*, от които е вдъхновено индиректно решението на Първоинстанционния съд. Съдът определя, че гарантирането на правото на ефективна съдебна защита не може да има за последица да изключи прилагането на условието за индивидуално засягане, определено в Договора. Съдът посочва: „...според системата за съдебен контрол за законност, установена от Договора, физическо или юридическо лице може да предяви иск за оспорване на регламент само ако то е засегнато както пряко, така и лично от него. Независимо че това последно условие трябва да се тълкува в светлината на принципа за ефективна съдебна защита, при отчитане на различните обстоятелства, които могат да разграничат жалбоподателя лично, подобно тълкуване не може да има за последица изключване на въпросното изискване, изрично предвидено в Договора, без общностният съд да превиши правомощията, предоставени му по силата на първичното право (45). Без съмнение е възможно създаването на друга система на контрол за законност на актовете на Общността с общо действие, различна от установената с първоначалния Договор, принципните положения на която никога не са променени. Задача на държавите-членки е обаче при необходимост да внесат нужните изменения съобразно чл. 48 ДЕС“³⁴.

³³ Виж ПИС, 3 май 2002, *Jégo-Quéré*, дело T-177/01.

³⁴ Виж СЕО, 25 юли 2002, *УРА*, дело C-50/00 P; СЕО, 1 април 2004, *Jégo-Quéré*, дело C-263/02 P.

Като отчита развитието на съдебната практика, риска от засягане правото на защита и сериозните критики, които се отправят към сега приложимите предпоставки за допустимост на иска, Договорът от Лисабон, аналогично на ДКЕ, предвижда в чл. 263, ал. 4 ДФЕС, че *„всяко физическо или юридическо лице може да заведе иск съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение“*.

Като се има предвид това ново разрешение, стои обаче въпросът: какъв кръг от актове следва да бъдат отнесени към категорията „подзаконови актове“? Следва да се има предвид, че нито в досегашната редакция на Договорите, нито в Лисабонския договор се съдържа определение за този вид актове. Като се отчетат съответните разпоредби на ДКЕ, откъдето е заимствана разпоредбата на чл. 263, ал. 4 ДФЕС, както и общата уредба на актовете на правото на ЕС в Лисабонския договор, може да се заключи, че подзаконовите актове са законодателни актове с общо действие, които имат за предназначение да уредят прилагането на даден законодателен акт, както и на определени разпоредби на Договорите. Този вид актове могат да бъдат задължителни в своята цялост и да се характеризират с директна приложимост, било да обвързват държавите-членки да приемат определени актове по изпълнение на заложените в тях решения. В хипотезата на чл. 243, ал. 4 ДФЕС съответно влизат директно приложимите подзаконови актове, които не се нуждаят от допълнителни мерки по изпълнението им. Такива актове биха могли да бъдат определени регламенти, приети по делегация, изпълнителни регламенти, също както и някои решения с общо действие. Като се имат предвид правомощията, с които са натоварени институциите, актове от този вид биха могли да приемат Комисията, Съветът или ЕЦБ. Несъмнено отговорността за изясняване на съдържанието на понятието „подзаконов акт“ по смисъла на чл. 263, ал. 4 ДФЕС лежи върху Съда на ЕС, който ще трябва да даде съответното тълкуване и да определи критериите за дефинирането на този вид актове след влизане в сила на Договора.

Накрая чл. 263, ал. 5 ДФЕС определя, че актовете, с които се създават специализирани органи и агенции на ЕС, могат да определят допълнителни условия, свързани със специфичната проблематика на техните функции, на които следва да се подчинява оспорването на актовете на тези структури, предназначени да породят действие спрямо трети лица. В такава хипотеза допустимостта на иска за отмяна на акт на орган или агенция на ЕС от частно лице ще бъде обусловена както от общите процесуални предпоставки, предвидени в чл. 263, ал. 4 ДФЕС, така и от специфичните предпоставки, произтичащи от особеностите на конкретната материя, в която съответният орган или агенция на Съюза функционира.

3. Промени в уредбата на източниците на правото на ЕС

3.1. *Опростяване на правния инструментариум на ЕС. Законодателни актове*

3.1.1. *Обща уредба на актовете на правото на ЕС*

В съответствие със зададените от Европейския съвет в Лаакен параметри на измененията в Учредителните договори, Лисабонският договор осъществява известно опростяване на правния инструментариум на интеграционната система. Член 288 ДФЕС определя кои са правните актове, които могат да приемат институциите на Съюза с оглед упражняване на предоставените им правомощия. Според визираната норма това са: регламент, директива, решение.

Като запазва класическите инструменти на общностна уредба и възпроизвежда основните характеристики, познати от чл. 249 ДЕО, Договорът от Лисабон оптимизира набора от правни актове, използвани за нуждите на интеграционния процес. Така занапред мерките, прилагани на европейско ниво, ще трябва да бъдат концентрирани в някои от трите посочени правнообвързващи акта – регламент, директива или решение, а препоръките и становищата би следвало да бъдат използвани в случаите, когато не се налага приемане-

то на задължителен акт, когато се разяснява съдържанието на определени актове, когато се цели ориентиране на поведението на частните лица без приемането на обвързващи правила или се провеждат различни форми на консултиране с оглед приемане на бъдещи правнообвързващи мерки.

Що се отнася до решението, следва да се има предвид, че включеното в чл. 288, ал. 4 ДФЕС определение за решение е по-широко от сегашното определение по чл. 249 и включва както решения, адресирани до отделни субекти, така и решения, които нямат конкретен адресат, а се приемат в определени, предвидени от Договорите или производното право хипотези с оглед настъпване на правни последици от общ характер³⁵. Чрез това изменение уредбата на актовете на правото на ЕС отчита реалното развитие на системата на източниците на общностното право, в която отдавна съществуват широк кръг решения от общ характер, които нямат конкретни адресати и дават основа за настъпване на правни последици извън правната сфера на едно или друго конкретно лице, но които не попадаха под буквата на досега действалата редакция на чл. 249, ал. 4³⁶.

В общата уредба на актовете на правото на ЕС Договорът от Лисабон включва и изрично разрешение относно междуинституционните споразумения. Като стъпва на досега развитата практика по отношение на този вид непредвидени актове³⁷, чл. 295 ДФЕС определя, че междуинституционните споразумения са актове, приети по общо съгласие между Европейския парламент, Съвета и Комисията, с които се решават въпроси на реда и условията на сътрудничеството между тези институции, т.е. на тези случаи на упражняването на предоставените им правомощия, които предполагат определена степен на съгласуваност и взаимодействие между тях. Член 295 ДФЕС изрично

³⁵ Най-често с оглед на вътрешни за институциите отношения или решаване на определени общи въпроси на интеграционната система, например приемане на определени решения по функциониране на институциите, определяне на приоритети или мерки по дадена политика или програма и др.

³⁶ Този вид решения без конкретен адресат често биват означавани с немския термин *beschluss*.

³⁷ Наричани още актове „извън номенклатура“, ненаименовани, нетипични или атипични актове.

указва, че тези актове могат да имат обвързващо действие. По този начин в рамките на първичното право намира израз една формула, която СЕО вече утвърди в своята практика³⁸. Според постановеното от Съда междуинституционните споразумения се характеризират с юридическа сила тогава, когато от съответния акт е видно, че страните по споразумението са имали категоричната воля да се обвържат с определените в него условия и ред на упражняване на техните правомощия.

3.1.2. Видове актове

Важно нововъведение, което Договорът от Лисабон внася в системата на източниците на правото на ЕС, е обособяването на три основни категории актове на производното право: законодателни, делегирани и изпълнителни³⁹. Основната последица от въвеждането на тази нова типология на актовете на правото на ЕС е възможното установяване на вътрешна йерархия между актовете и нормите на производното право. В съответствие с установените в чл. 290, 291 и 263, ал. 2 ДФЕС разрешения условие за действителността на делегираните актове ще бъде зачитането на законодателните актове, по делегация в които са приети. Що се отнася до изпълнителните актове, тяхната законосъобразност ще бъде обусловена съответно от зачитане на делегираните или законодателните актове, с прилагането на които са свързани.

а. Законодателни актове

Като законодателни актове чл. 289(3) ДФЕС определя актовете, приети по обикновена или специална законодателна процедура. Следователно в тази категория попадат една основна

³⁸ Виж СЕО, 19 март 1996, *Комисията/Съвета*, С-25/94.

³⁹ Така уредените три категории актове не обхващат съвкупността на актове на производното право. Извън тази класификация остават например незаконодателните актове с общ характер, които не спадат в категорията на делегираните актове и които се приемат от институциите в отделни, предвидени от Договорите случаи, основно в рамките на вътрешноинституционните отношения.

част от нормативните актове на правото на ЕС, приети въз основа на конкретна разпоредба в Договорите, която възлага на Парламента и Съвета или на една от двете институции приемането на акт, с който се уреждат отношения, предоставени в компетентност на ЕС. Законодателните актове на правото на ЕС имат за предмет уредба на съществените елементи от дадена материя, която попада в обхвата на интеграционния процес или която е свързана с функционирането на институционната система на интеграцията. Какво точно съдържание следва да бъде вложено в понятието „съществени елементи“ от уредбата на определени отношения, би трябвало да определят институциите, титуляри на законодателната функция в системата на Съюза. Възможно е определен принос в това отношение да бъде призван да даде и Съдът на ЕС.

Като се има предвид досега развитата практика на приемане на общностната уредба в базови и изпълнителни нормативни актове⁴⁰, може да се допусне, че законодателните актове ще определят основните правила, на които се подчиняват отношенията в дадена материя; основните права, които произтичат за частните лица в нея; основните форми на регулиране на национално или европейско ниво; основни разрешения на политиката на Съюза; активни мерки, които следва да бъдат приложени за постигането на определени общи цели и др. Съответното в делегираните или изпълнителните актове ще намират решение конкретните въпроси по прилагане на заложените в законодателните актове решения. Било установяването на форми, срокове, процедури по прилагане на съответния законодателен акт, било подробното развитие на заложените в него основни решения. При всички положения установяването на ясни и прецизно определени критерии за разграничаване на съществените от несъществените елементи в нормативна уредба на Съюза е от изключително значение с оглед зачитането на демократичното начало в процеса на вземане на решения и с оглед гарантиране на необходимата степен на откритост, кохерентност и правна сигурност в нормативната система на ЕС.

⁴⁰ Относно базовите и изпълнителни регламенти виж СЕО, 17 декември 1970, *Köster* дело 25/70; СЕО, 10 март 1971, *Deutsche Tradax*, дело 38/70.

в. Делегирани актове

Друго важно нововъведение в уредбата на източниците на правото на ЕС е въвеждането на формата на т.нар. делегиран акт. По смисъла на чл. 290(1) ДФЕС делегираните актове са нормативни актове, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателен акт. Те се приемат в случаите, когато в основен законодателен акт за целта е делегирано нарочно правомощие на Комисията. По отношение на този основен законодателен акт делегираният акт може да внесе определени изменения и допълнения.

Договорът изрично предвижда, че съществените елементи в уредбата на проблематиката, предмет на законодателния и делегирания акт, следва да бъдат включени в основния акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране. При установяване на условията, с оглед на които се осъществява делегирането, законодателните актове могат да предвидят, било че Европейският парламент или Съветът могат да решат да оттеглят делегирането, било че делегираният акт може да влезе в сила единствено ако в срок, определен от законодателния акт, Европейският парламент или Съветът не представят възражения. Като задължителен реквизит на делегираните актове, чл. 290(3) ДФЕС поставя изискването в заглавието на този вид актове изрично да фигурира прилагателното „делегирани“, „делегирани“ или „делегирани“.

Въвеждането на тази категория актове беше предвидено и в уредбата по ДКЕ в съответствие с предложенията на Работната група по опростяване на правните инструменти и процедурите за тяхното приемане. Заклучителният доклад на тази работна група определя делегираните актове като *„актове, които развиват подробно или които изменят определени елементи от един законодателен акт в рамките на изрично оправомощаване от страна на законодателя“*⁴¹. Както от съдържанието на включените в чл. 290 ДФЕС разпоредби, така и от документите, свързани с обсъжданията по въвеждане на този инструмент, се вижда, че става въпрос за акт, който позволява в рамките на

⁴¹ WG IX 13 CONV 424/02.

законодателния процес Парламентът и Съветът да се насочат към най-важните въпроси на дадена законодателна уредба, като оставят на Комисията приемането на „техническото“ или допълващото съдържание в законодателството на Съюза. Институтът на делегирания акт, от друга страна, оставя на законодателя свободата да прецени както необходимостта, така и обхвата на делегирането, неговите конкретни условия, неговата времева продължителност. На последно място, договарят изрично предвижда, че при определяне условията на делегация, законодателят може изрично да постави влизането в сила на съответния делегиран акт под условие от негово последващо волеизявление. Изрично е указано също, че законодателят може във всеки един момент да оттегли дадената делегация и да упражни сам властта по създаване на правна уредба по съответните неосновни въпроси на законодателната материя.

с. Изпълнителни актове

Член 291 ДФЕС въвежда друга значима новост в уредбата на юридическите актове на правото на ЕС – това е формата на изпълнителните актове⁴². Според параграф 2 на визираната норма такива актове се приемат в случаите, когато са необходими еднакви условия за изпълнение на даден акт на правото на Съюза. Доколкото става въпрос за приемането на изпълнителни мерки, актовете, с оглед на които се приемат тези мерки, следва да имат законодателен характер или макар да са незаконодателни, да съдържат дадено решение от общ характер. В такава хипотеза съответните актове могат да предвидят изпълнителни правомощия на Комисията, а в някои особени случаи, както и в материята на външната политика и политиката за сигурност, носител на такива правомощия може да бъде Съветът. Следователно може да се заключи, че изпълнителните актове по чл. 291 ДФЕС са актове на Комисията или в ограничени случаи на Съвета, с които се приемат мерки по изпълнение на законодателни актове или незаконодателни актове с общ ха-

⁴² Чл. 291(4) ДФЕС наименова тези актове – „актове за изпълнение“.

рактър относно случаи, когато е необходимо да се осигури еднообразното прилагане на тези актове.

От разпоредбите на чл. 291 ДФЕС може да изведе тълкуването, че Европейският парламент и Съветът следва да приемат по реда на обикновената законодателна процедура общи правила относно упражняването на изпълни правомощия от Комисията. Закономерно в рамките на тази уредба могат да бъдат включени допълнителни правила относно актовете, издавани при упражняване на тези правомощия – изпълнителните актове. Договорът изрично предвижда също, че в рамките на тези общи правила следва да бъдат уредени редът и условията, при които държавите-членки осъществяват контрол върху упражняването на изпълнителните правомощия от Комисията. В това разрешение намира израз развитата във времето практика на изпълнение на определени актове на общностното право чрез комплексен механизъм на съгласуване, контрол и одобрение между Европейската комисия и комитетите от специалисти в съответната проблематика, излъчени от отделните държави-членки, т.нар. система на комитология. Ако досега тази система намираще нормативна основа за своето съществуване в чл. 202 ДЕО, според който Съветът предоставя на Комисията правомощия за изпълнение на приетите от него актове, като в определени случаи може да подчини упражняването на тези правомощия на консултиране, съгласуване или одобрение на изпълнителните мерки от комитети от национални представители, занапред като правна основа за прилагане на подобна практика се налага чл. 291 ДФЕС⁴³.

⁴³ Пренасянето на основната уредба на изпълнителните мерки от чл. 202 ДЕО в частта за актовете на правото на ЕС и в частност заложеното разрешение в разпоредбата на чл. 291(3) ДФЕС водят да някои съществени изменения в системата на комитология. На първо място Лисабонският договор значително разширява властта на Европейския парламент по отношение на системата на комитетите. От една страна, редът и условията за прилагането на този механизъм ще бъдат определени чрез регламент, приет от Съвета и Парламента по реда на обикновената законодателна процедура. На второ място изпълнението на актовете на правото на ЕС чрез приемане на изпълнителни мерки по реда на чл. 291 ДФЕС в основния кръг от случаи ще бъде обусловено от наличието на съвместно решение на Съвета и Пар-

3.2. Промени в реда на изменение на Договорите

Договорът от Лисабон внася нови решения и в реда на изменение на Учредителните договори. На мястото на досега съществуващата процедура на изменение на Договорите, уредена в чл. 48 ДЕС, новият текст на чл. 48 ДЕС-ДЛ предвижда общ ред на изменение – обикновена процедура на преразглеждане, както и обща и няколко специални опростени процедури на преразглеждане.

3.2.1. Обикновена процедура на преразглеждане

Предвиденият в обикновената процедура на преразглеждане ред в общ порядък възпроизвежда досегашния текст на чл. 48 ДЕС-ДЛ с две съществени нововъведения – предоставяне право на инициатива за изменение на Европейския парламент и включване на формата на Конвента като общо приложима форма на изработване на проекта за изменение на Договорите.

Въпреки че тежестта в приемането на решение за едно или друго изменение остава изцяло в държавите-членки, тъй като за целта е необходимо общо съгласие между тях, без съмнение предоставянето на Европейския парламент на правото да предлага изменения в първичната уредба на ЕС създава коренно нова институционна и политическа среда и открива възможности за промяна на динамиката в интеграционния процес. И досега парламентарната институция е изразявала становища и е внасяла предложения за изменение на Учредителните договори – особено показателен пример в това отношение е проектът за изменение от 1984 г., останал в история по името на ръководителя на работната група, която го подготвя – Алтиеро Спинели. Предоставянето на Парламента на правото да внася официални предложения за изменения, като по този начин поставя началото на уредената в Договорите процедура, създава коренно различна ситуация в отношенията с останалите институции и прави значително по-трудно отхвърлянето на внесените от Парламента предложения. Не е

ламентата в рамките на съответния основен акт, за изпълнение на който ще се приемат визираните мерки.

без значение и обстоятелството, че Европейският съвет може да даде ход на процедурата с обикновено мнозинство, а не с единодушие или квалифицирано мнозинство. Като се имат предвид активното отношение на Парламента към развитието на интеграционния процес и стремежът на институцията да бъде в центъра на политическите процеси в ЕС, е основателно да се предполага, че това ново разрешение няма да остане единствено повод за разсъждения на доктрината.

Вторият нов елемент в общия ред на преразглеждане на Договорите, е предвидената фаза на Конвента. Използван при изработването на проекта за Хартата на основните права през 1999 г. и за изработване на проекта за Европейска конституция през 2002–2003 г., формата на Конвента цели да гарантира повече прозрачност, повече демократичност и по-висока степен на приобщаване на гражданите към процеса на изменение на първичната уредба на интеграционната система. Член 48(3) ДЕС-ДЛ урежда ред на формиране на Конвента в логиката на вече приложените през 1999 и 2002 г. формули. Този ред цели да съчетае в корпуса представители, които заседават в Конвента, основните източници на политическа легитимност, които се срещат в институционните отношения в ЕС. Предвидено е също така, че в случаи, когато са предложени по-ограничени по своя обхват изменения, обикновената процедура по преразглеждане може да се осъществи без формата на Конвента. Прилагането на тази разновидност на процедурата изисква освен решение на Европейския съвет, прието с обикновено мнозинство, изменението без Конвент да бъде одобрено и от Европейския парламент.

3.2.2. Опростена процедура на преразглеждане

Член 48(6) ДЕС-ДЛ предвижда възможност за изменение на Договорите при прилагане на опростена процедура. Опростената процедура на преразглеждане може да бъде прилагана в случаи на изменения в част Трета на ДФЕС относно вътрешните политики и дейности на Съюза. Същевременно тази процедура не може да бъде използвана за внасяне на изменения,

които водят до разширяване на областите на компетентност на ЕС. Следователно по реда на чл. 48(6) ДЕС-ДЛ могат да бъдат предвидени нови правомощия в рамките на вече предоставена компетентност, да бъдат предвидени нови мерки в дадена материя, в която вече се осъществява интеграция.

Предложение за изменение по реда на чл. 48(6) ДЕС-ДЛ може да внесе правителството на всяка държава-членка, Европейският парламент или Комисията. В рамките на опростената процедура на преразглеждане на Договорите не е необходимо преминаването през формата на Конвент, нито провеждането на междуправителствена конференция. Европейският съвет се произнася по направените предложения при гласуване с единодушие, след консултиране на Комисията и Парламента. Измененията по опростената процедура влизат в сила, след като бъдат одобрени от държавите-членки в съответствие с предвидените във вътрешното им право конституционни изисквания.

Наред с общата опростена процедура за изменение на Договорите в отделни разпоредби са предвидени и специални процедури на преразглеждане:

- Допълване на правата на гражданите на ЕС - чл. 25 ДФЕС;
- Включване на нови форми на престъпност към кръга на престъпленията, по отношение на които ЕС може да приема общи правила относно определяне на деянията като престъпления и относно приложимите санкции - чл. 83(1), ал. 3 ДФЕС;
- Включване на нови елементи на наказателното производство в кръга на въпроси, по отношение на които ЕС може да осъществява хармонизация по реда на чл. 82 ДФЕС;
- Приемане на уредба, заменяща Протокола за прекомерен дефицит - чл. 126(14), ал. 2 ДФЕС;
- Изменение на Протокола относно статута на ЕИБ - чл. 308 ДФЕС;
- Изменение на Протокола относно статута на ЕЦБ - чл. 129(3) ДФЕС;
- Изменение на Протокола относно Статута на Съда - чл. 281 ДФЕС;

– Изменение на правилата относно състава на Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите – чл. 300(5) ДФЕС.

3.2.3. Преходни клаузи

Като преходна клауза⁴⁴ обикновено се разглежда норма, допускаща конкретно, предварително определено изменение на съдържаша се в Договорите уредба, за прилагането на което се преминава през облекчена процедура спрямо общия ред на преразглеждане на първичното право. В действащата редакция на Учредителните договори се съдържат няколко такива клаузи – чл. 42 ДЕС, чл. 67(2), 137(2), 175(2) ДЕО. Лисабонският договор предвижда установяването на обща преходна клауза относно приложимото мнозинство при приемане на решения в Съвета, също както и относно приложимата законодателна процедура. Предвидени са и някои нови специални преходни клаузи по отделни въпроси на институционната или материалноправната уредба в Договорите.

а. Обща преходна клауза

Според чл. 48(7), ал. 1 ДЕС-ДЛ, когато в дял V ДЕС-ДЛ или в дадена област, уредена в ДФЕС, е предвидено Съветът да приема решения с единодушие, Европейският съвет може да внесе изменение, с което на Съвета се разрешава да действа с квалифицирано мнозинство. Изрично е изключено обаче прилагането на тази формула по въпроси, които имат отражение в областта на отбраната. Алинея 2 на визираната норма, предвижда и втора хипотеза на преход по опростен ред. Когато Договорите предвиждат по даден въпрос прилагането на специална законодателна процедура, Европейският съвет може да реши за приемането на уредба в съответната материя да се прилага обикновената законодателна процедура.

Прилагането на преходната клауза в двете й разновидности предполага внасянето на предложение в този смисъл в рамките

⁴⁴ Терминът произтича от френското понятие „clause passerelle“.

на Европейския съвет. Член 48(7), ал. 3 ДЕС-ДЛ изисква за направеното предложение да бъдат уведомени националните парламенти. Ако в срок от шест месеца след уведомяването някой от националните парламенти изрази несъгласие с предложеното изменение, предложението не може да бъде прието. При липса на отрицателно становище в посочения срок Европейският съвет може да приеме решението. За целта е необходимо постигането на единодушие след одобрение на Европейския парламент, който се произнася с мнозинство от членовете си.

в. Специални преходни клаузи

Лисабонският договор запазва две от досега съществуващите специални преходни клаузи – чл. 153(2) и 192(2) ДФЕС, съответстващи на чл. 137(2) и 175(2) ДЕО. Предвидени са и четири нови преходни клаузи:

- относно преминаване към гласуване с квалифицирано мнозинство при приемане на регламента за многогодишната финансова рамка – чл. 312(2) ДФЕС;

- относно преминаване към гласуване с квалифицирано мнозинство по въпроси от материята на външната политика и сигурността – чл. 31(3) ДЕС-ДЛ;

- относно преминаване към обикновената законодателна процедура по въпроси от областта на семейното право – чл. 81(3) ДФЕС;

- относно преминаване към гласуване с квалифицирано мнозинство или към приемане на актове по обикновената законодателна процедура в рамките на форми на засилено сътрудничество – чл. 333 ДФЕС.

4. Промени в процеса на вземане на решения

4.1. Утвърждаване на демократичното начало и разширяване на участието на гражданите в процеса на вземане на решения

Една от основните цели на реформирането на Учредителните договори както при изготвянето на проекта за Европейска конституция, така и при подготовката на Лисабонския договор, е разширяване на правата и формите на участие на гражданите в интеграционната система и утвърждаване на демократичното начало в нея. Наред с разширяване на ролята на Европейския парламент в законодателния процес, чрез превръщането на съвместното приемане на решения в обикновена законодателна процедура и разширяване на приложното поле на тази процедура, от съществено значение в тази посока са още някои нововъведения в корпуса норми на първичното право. Особено значение в тази връзка имат както придаване на обвързващо действие на Хартата на основните права, така също разширяването на достъпа на частноправните субекти до общностната юрисдикция и предвиденото присъединяване на ЕС към ЕКПЧ. Според някои анализи към кръга на разрешения, които засилват ролята на гражданите и демократичното начало в ЕС, може да бъде причислено и предоставянето на по-широки правомощия на националните парламенти в контрола над зачитане принципа на субсидиарността. Когато разглеждаме въпроса за утвърждаване на демократичното начало и разширяване на участието на гражданите в процеса на вземане на решения, силен акцент следва да бъде поставен обаче на тези нововъведения, които разширяват възможността на гражданите да влияят пряко на процеса на упражняване на предоставените на институциите на ЕС правомощия.

4.1.1. Утвърждаване на модела на демокрация на участието

Член 10 ДЕС-ДЛ определя, че функционирането на Съюза се основава на принципа на представителната демокрация. Параграф 2 съответно дава израз на двете основи на легитимност, на които почива интеграционната система – представителство на гражданите и представителство на държавите-членки. На принципа на представителна демокрация съответства разширяването на ролята на Европейския парламент и на националните парламенти в процеса на вземане на решения. С него следва да бъдат свързани и някои от правата по чл. 20 ДФЕС – правото на гражданина на ЕС да избира и да бъде избран в изборите за Европейски парламент, правото да отправя петиции до Европейския парламент, правото да подава жалби до Европейския омбудсман.

Въпреки че потвърждава в параграф 1 и 2 на чл. 10 ДЕС-ДЛ основоположното значение на модела на представителна демокрация, Лисабонският договор извежда в параграф 3 на същата норма принципа на участие на гражданите в демократичния живот на Съюза. Конкретните форми на проявление на този принцип са правото на представителен диалог с институциите на ЕС, произтичащо от чл. 11(2) ДЕС-ДЛ, правото на гражданска инициатива по чл. 11(4) ДЕС-ДЛ, правото да комуникира с институциите и органите на Съюза на избран от него език измежду официалните езици на ЕС, правото на достъп до документи за работата на институциите, органите и агенциите на ЕС. Към закрепените в текста на Договорите права, свързани с участието на гражданите в процеса на вземане на решения и демократичното начало в интеграционната система, трябва да бъдат добавени и още някои права, гарантирани в ХОП – сред които акцент следва да се постави на правото на добра администрация – чл. 41 от Хартата.

Като проявление на засилването на демократичното начало в уредбата на интеграционния процес и като разрешение, утвърждаващо модела на демокрация на участието, чл. 10(3) ДЕС-ДЛ определя в своето второ изречение, че упражняването на публичната власт в системата на европейска интеграция се основава

на принципите на открито решаване и решаване възможно най-близо до гражданите. Принципът на открито решаване следва да бъде свързан с прилагането на различни форми на консултиране на граждански, професионални, синдикални и други организации във формиране на решенията по упражняване на предоставените на институциите на Съюза правомощия. Той позволява процесът на вземане на решения да бъде отворен за широк кръг представители на гражданите, като по този начин политическият процес не остава ограничен между официалните субектите на институционната система. Що се отнася до принципа на решаване възможно най-близо до гражданите, този принцип предполага при упражняване на предоставените им правомощия политическите институции на Европейския съюз да прилагат подход, който, от една страна, осигурява включване в техния дневен ред на значими от гледна точка на гражданите проблеми, а от друга – чрез използването на техники и форми на открито решаване позволява приближаване на решението до волята и интересите на най-широк кръг граждани на ЕС.

4.1.2. Развитие формите на участие на гражданите в процеса на вземане на решения

а. Представителен диалог

В съответствие с принципите на открито решаване и решаване най-близо до гражданите чл. 11(1), (2) и (3) ДЕС-ДЛ налагат на институциите на ЕС задължението да развият механизми на представителен диалог с гражданското общество и гражданските организации. В тази връзка следва да се има предвид, че включването на гражданския сектор в процеса на вземане на решения на европейско ниво не е новост. Още преди близо три десетилетия Комисията започва системно да прилага подход на консултиране на различни НПО, професионални асоциации, групи за натиск и др. Без да съществува изрична уредба в Договорите, този подход се превръща в трайна практика при изготвянето на предложения за нормативни актове, които Комисията внася. В логиката на този модел е възприета

и формата на т.нар. бели и зелени книги на Комисията, с които биват декларирани законодателни намерения и съответно подлагани на обсъждане възможните нормативни решения. Аналогични практики на обмен на информация, съгласуване на позиции и взаимодействие с гражданския сектор се развиват и в работата на Европейския парламент. Тези форми на диалог между интеграционните институции и гражданския сектор допринасят за формирането на европейско ниво на асоциативни структури на национални организации в широк кръг от направления на гражданското общество, също както и на синдикалните и работодателските централи.

Член 10(3) ДЕС-ДЛ се вписва в линията на описаната институционална практика и дава на прилагания подход изрична уредба в първичното право. С разпоредбите на параграф 1 и 2 на чл. 10 ДЕС-ДЛ Лисабонският договор създава нормативна основа за задълбочаване на разглежданите форми на взаимодействие с гражданското общество и за превръщане на представителния диалог с гражданските структури в основен елемент на процеса на приемане на решения в Съюза.

в. Право на гражданска инициатива

Сред заложените в чл. 11 ДЕС-ДЛ разрешения по посока утвърждаване принципа на демокрация на участието в институционната система на ЕС, най-голямо значение несъмнено има предвиденото в параграф 4 право на гражданска инициатива. Правото на гражданска инициатива е коренно нов елемент в уредбата на процеса на вземане на решения и представлява съществена стъпка напред по посока засилване на връзката между гражданите и институционната система на европейското обединение. Аналогично решение беше включено и в ДКЕ. В неговата основа е предложение, направено от Юрген Мейер, представител на германския Бундестаг в Конвента, за бъдещето на Европа, изготвил проекта за Европейска конституция.

Институтът на гражданската инициатива е познат на различни национални системи. Той позволява внасяне на предложение за законодателна уредба или свикване на референдум с

подписите на определен брой граждани. Последниците от гражданската инициатива могат да бъдат различни – обвързване на законодателната власт с приетото решение, отмяна на действащ закон и др. Как е уредена гражданската инициатива в Договора от Лисабон? Според разпоредбата на чл. 11(4) ДЕС-ДЛ не по-малко от един милион граждани на ЕС, от значителен брой държави-членки, могат да поискат от Комисията да внесе предложение за приемане на юридически акт по прилагането на Договорите. Предложението следва да се впише в рамките на предоставените на Съюза и в частност на Комисията правомощия.

От заложеното във визираната разпоредба разрешение се налагат няколко основни извода:

- На първо място следва да се има предвид, че предложението, внесено по реда на чл. 11(4) ДЕС-ДЛ, не обвързва Комисията. Комисията не е задължена да внесе исканото предложение, нито да извлече каквито и да е последици от инициативата. Разбира се, от гледна точка на политическия и обществения резонанс е трудно да си представим как Комисията би пренебрегнала предложение, подкрепено от значителен брой граждани на Съюза, въпреки че юридически това не е изключено.

- На следващо място е основателно да се предположи, че правото на гражданска инициатива ще бъде използвано основно, за да се иска приемането на определени законодателни актове в една или друга област на материалноправна уредба. Възможно би било обаче по реда на чл. 11(4) ДЕС-ДЛ да се искат определени решения в рамките на бюджета, създаването на нови програми, подпомагащи определени проекти и дейности на европейско или национално ниво, предприемане на действия във външен план и сключване на международни споразумения от ЕС, уредба на различни въпроси на институционната система, които могат да се решават на нивото на производното право, прилагане на определени преходни клаузи в Договорите и др.

- Накрая в рамките на регламент, който Парламентът и Съвета трябва да приемат съобразно чл. 24, ал. 1 ДЕС-ДЛ, трябва да бъдат определени конкретните условия и процедура на упражняване правото на гражданска инициатива. В този регла-

мент трябва например да бъде определен минималният брой държави-членки, от които изхождат гражданите, подписали искането; срокът на събиране на подписите; формата на подписката; гаранциите за истинност на положените подписи, редът за проверка спазване на условията и др.

4.2. Промени в гласуването с квалифицирано мнозинство

4.2.1. Нова формула на квалифицирано мнозинство

Според чл. 16(3) ДЕС-ДЛ гласуването с квалифицирано мнозинство официално бива уредено като общо приложима процедура при приемане на решения в Съвета. Самата нова формула на квалифицирано мнозинство възпроизвежда в основни линии механизма, заложен в Европейската конституция, като към него са прибавени определени модалитети във времево отношение. От друга страна, прилагането на новата формула на квалифицирано мнозинство е обвързано с възможното използване на т.нар. Компромис от Янина⁴⁵.

Нормативната уредба на гласуването с квалифицирано мнозинство е разпръсната между няколко текста в основната част на Договорите, два протокола и една декларация. С непосредствено правно значение за новата процедура са чл. 16(4) и (5) ДЕС-ДЛ, чл. 238(2) ДФЕС, Протокол № 9 относно прилагането на чл. 16(4) ДЕС-ДЛ и чл. 238(2) ДФЕС между 1 ноември 2014 и 31 март 2017 и след 1 април 2017 г. и Протокол № 36 относно преходните разпоредби. Редът на прилагане на Компромиса от Янина се съдържа съответно в декларация

⁴⁵ Компромисът от Янина е споразумение между държавите-членки, постигнато на неформална среща на министрите на външните работи в гръцкия град Янина на 29 март 1994 г. във връзка с разширяването от 1995 г. Според това споразумение при гласуване с квалифицирано мнозинство, ако членове на Съвета, които имат гласове близо до, но по-малко от необходимото блокиращо малцинство, изрично изразят несъгласието си с приемането на предложение за даден акт, Съветът следва да положи усилия в рамките на разумен срок да приеме задоволително за съответните членове решение.

по чл. 16(4) ДЕС-ДЛ и чл. 238(2) ДФЕС, приложена към Лисабонския договор. С декларацията се определя съдържанието на решение, което Съветът приема успоредно с подписването на Лисабонския договор и чието евентуално изменение е обвързано с Протокол N° 9 към Договорите.

Според новата формула за приемането на решение в Съвета е необходимо да бъдат съчетани няколко елемента:

- Гласовете на не по-малко от 55% от държавите-членки в подкрепа на предложението;

- Държавите-членки, подкрепили предложението, да обхващат не по-малко от 65% от гражданите на ЕС;

- Предложението да е било подкрепено от не по-малко от 15 държави-членки⁴⁶;

- Решението може да бъде прието и с подкрепата на държави с дял от населението на ЕС по-малък от 65%, ако държавите-членки, които не подкрепят предложението, са по-малко от четири⁴⁷.

Съобразно чл. 238(2) ДФЕС в случаите, когато Съветът се произнася по предложение, което не е направено от Комисията или Върховния представител по външните работи и политиката на сигурност⁴⁸, за приемане на решение е необходимо:

- подкрепа на не по-малко от 72% от държавите-членки;

- които обхващат не по-малко от 65% от населението на ЕС;

- решението може да бъде прието и с подкрепата на държави-членки с дял от населението на ЕС по-малък от 65%, ако държавите-членки, които не подкрепят предложението, са по-малко от четири.

⁴⁶ При 27 държави – членки на ЕС, изискването за 15 държави, гласували за предложението, губи реално значение, тъй като 55% от държавите-членки са именно 15 държави.

⁴⁷ Т.е. за да бъде блокирано приемането на решение в Съвета, е необходимо решението да не бъде подкрепено от държави, които обхващат поне 35% от населението на ЕС и са не по-малко от четири на брой.

⁴⁸ В материята на общата политика във външните работи и политика на сигурност.

4.2.2. Особени правила по прилагане на новата формула на гласуване с квалифицирано мнозинство

Прилагането на заложената в Лисабонския договор нова формула на гласуване с квалифицирано мнозинство се подчинява на някои допълни условия, уредени в Протокол № 36, които следва да бъдат взети предвид:

- новата форума на гласуване с квалифицирано мнозинство става приложима, считано от 1 ноември 2014 г.;
- в периода 1 ноември 2014 – 31 март 2017 г., когато определен акт трябва да бъде приет с квалифицирано мнозинство, член на Съвета може да поиска този акт да бъде приет с формулата на квалифицирано мнозинство, приложима по Договора от Ница. В съответната хипотеза квалифицираното мнозинство се формира по правила на претегляне на гласовете и елементи на мнозинството, възпроизведени в Протокол № 36;
- считано от 1 април 2017 г. системата на гласуване с квалифицирано мнозинство се прилага без изключения.

Съгласно решение на Съвета, прието едновременно с подписване на Лисабонския договор, чието съдържание е посочено в декларация към Договора и обвързано с Протокол № 9, при гласуване с квалифицирано мнозинство по новата формула може да бъде използван и Компромисът от Янина. От 1 ноември 2014 до 31 март 2017 г. за прилагането му е необходимо това да поискат държави-членки, които разполагат със 75% от населението или необходимия брой гласове, формиращи блокиращо малцинство. След 1 април 2017 г., за да се прилага Компромисът от Янина, искане в тази посока следва да бъде направено от държави, които имат не по-малко от 55% от гласовете или населението, необходими за формиране на блокиращо малцинство. Според заложените в решението правила, при позоваване на Компромиса от Янина, Съветът прави всичко възможно, за да постигне в разумен срок решение, което удовлетворява позицията на изразилите несъгласие членове. Решението предвижда също, че прилагането на Компромиса от Янина не може да има за последица нарушаване на определени в правото на ЕС задължителни срокове. Това изискване

значително стеснява неговото приложно поле. Накрая, за да се оцени реалното значение на визираното правило, следва да се има предвид също, че ако не може да бъде постигнат компромисен вариант, решението може да бъде прието независимо от несъгласието на съответните държави-членки.

4.3. Обикновена и специални законодателни процедури

Договорът от Лисабон бележи завършващия етап в развитието на нормотворческите процедури, приложими в процеса на вземане на решения, започнал с Единния европейски акт през 1986 г. Така, ако в началната фаза на интеграция Договорите предвиждат една основна процедура – процедурата на консултиране, при която Съветът има решаващата роля в нормотворческата дейност, а Парламентът има консултативни функции, развитието на интеграционния процес води до въвеждането на нови процедури, които прогресивно разширяват ролята на парламентарната институция в приемането на правната уредба на европейско ниво. В тази линия на еволюция през 1975 г. в рамките на споразумение (обща декларация) между Парламента и Съвета възниква процедурата на съгласуване. През 1986 г. с ЕЕА са въведени процедурата на сътрудничество и процедурата на одобрение. През 1992 г. съответно бива въведена процедурата на съвместно приемане на решения. Със следващите редакции на Учредителните договори нейното приложно поле значително се разширява, като в действащата редакция на Договорите тази процедура се прилага в най-широк кръг от случаи.

Като отчита това положение, както и с оглед същностните характеристики на процедурата на съвместно решаване, която поставя на равна основа Съвета и Парламента в приемането на нормативни актове и с оглед на това се разглежда като най-демократична, Договорът от Лисабон, аналогично на ДКЕ, определя в чл. 289(1)ДФЕС съвместното приемане на решения като общо приложима законодателна процедура. Същевременно процедурата е преименувана на „обикновена законодателна

процедура". На тази основа в чл. 289 (2) ДФЕС всички различни от нея процедури на приемане на нормативна уредба от Парламента или Съвета биват квалифицирани като „специални законодателни процедури“. По същество хипотезите на специални законодателни процедури са тези конкретни разпоредби в различните норми на Договорите, които предвиждат приемането на нормативни актове от Съвета при консултиране или одобрение от страна на Парламента. Следва да се има предвид, че Договорът от Лисабон премахва процедурата на сътрудничество, която и в действащата редакция се прилагаше в изключително ограничен кръг от случаи.

Наред с утвърждаването на съвместното приемане на решения като обикновена законодателна процедура Лисабонският договор определя, че в хода на първото четене занапред първи се произнася Европейският парламент, като приема „позиция“ по предложението за законодателен акт. Макар и в правната си същност това разрешение да не се различава от досегашната формула, според която Съветът приема акта или утвърждава обща позиция, след като получи „становище“ от Парламента, то цели недвусмислено да отрази еднаквата тежест на Европейския парламент и Съвета в законодателния процес. Следва да се има предвид и това, че наред с областите и правните основи, по отношение на които досега се прилагаше съвместното приемане на решения, Лисабонският договор подчинява на обикновената законодателна процедура над 40 нови хипотези на приемане на законодателство на нивото на ЕС.

4.4. Контрол относно спазване на субсидиарността

Принципът на субсидиарност намира уредба в текста на Учредителните договори с ДЕС от 1992 г. Той обуславя намесата на ЕС в отношения, предоставени в компетентност на Съюза, извън областите на изключителна компетентност. Принципът проявява действие в две посоки. От една страна, въз основа на него следва да бъде гарантирано, че европейското ниво ще предприема действия тогава, когато съответ-

ните отношения не могат да бъдат ефективно регулирани на нивото на държавите-членки. От друга, той налага намесата на ЕС, когато даден проблем не може да намери пълноценно решение на национално ниво и евентуалната намеса на Съюза би позволила постигането на по-добро решение.

Зачитането на принципа на субсидиарност в нормотворческата дейност на Съюза се гарантира както посредством формите на общия контрол за законност от страна на СЕО, така и по особен ред на политически контрол, уреден в нарочен протокол към Договорите, въведен с Договора от Амстердам⁴⁹. Лисабонският договор възпроизвежда основните разрешения на досегашния протокол, като в същото време внася и значими изменения, свързани с участието на националните парламенти в контрола по зачитане на субсидиарността.

Протоколът обвързва Комисията да изпраща проектите за законодателни актове на националните парламенти едновременно с изпращането им на Европейския парламент и на Съвета. В срок от осем седмици от датата на предаване на проект на законодателен акт на официалните езици на Съюза, всеки национален парламент или всяка камара на национален парламент може да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище, в което излага причините, поради които счита, че въпросният проект не е съобразен с принципа на субсидиарност⁵⁰

Член 7 от Протокол № 2 съответно предвижда ред на отчитане становищата на националните парламенти относно спазване принципа на субсидиарност чрез система на разпределяне на гласове, при която всяка държава-членка разполага с два гласа. При отчитане на становищата на националните парламенти еднокамарните парламенти имат два гласа, а всяка камара на двукамарните парламенти по един глас.

⁴⁹ Протокол относно зачитането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

⁵⁰ Когато вътрешното устройство на съответната държава-членка се характеризира със съществуването на регионални органи със законодателни правомощия, в правото на съответната държава следва да бъде предвиден и механизъм на консултиране с тези органи.

В общия случай, ако един или повече национални парламенти се произнесат, че проектът за законодателен акт не зачита принципа на субсидиарността, без разпределените между тях гласове да достигнат една трета от общо определените гласове, тяхното становище следва да бъде взето предвид от Комисията и останалите институции, които разполагат с правомощия в законодателния процес. В тази обща хипотеза обаче Протоколът не предвижда конкретни последици или конкретни форми на гаранции, които да придадат същинско обвързващо действие на позицията на националните парламенти.

Съгласно чл. 7(2), когато мотивираните становища относно незачитането на принципа на субсидиарност в проект за законодателен акт представляват най-малко една трета от общия брой на дадените на националните парламенти гласове, или една четвърт при проекти на законодателни актове в материята на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, Комисията или в отделни случаи друг предвиден от Договорите вносител, следва да вземе предвид отрицателните становища. В резултат на това повторно разглеждане Комисията може да реши да продължи да поддържа този проект, да го измени или да го оттегли. Решението ѝ трябва да бъде мотивирано.

Съгласно чл. 7(3), когато в рамките на обикновената законодателна процедура мотивираните становища относно незачитането на принципа на субсидиарност в предложение на законодателен акт представляват най-малко обикновено мнозинство от дадените на националните парламенти гласове, Комисията или съответният вносител трябва да преразгледа направеното предложение. Въпреки това Комисията може да продължи да го поддържа, като в този случай тя трябва да обоснове в мотивирано становище защо смята, че предложението е съобразено с принципа на субсидиарност. Това мотивирано становище и мотивираните становища на националните парламенти следва да бъдат поставени на специално обсъждане в Съвета и Парламента, преди да приключи първото четене по проекта. Парламентът и Съветът следва да се произнесат изрично по зачитане на принципа на суб-

сидиарност в съответния проект. Ако при това произнасяне мнозинство от 55% от членовете на Съвета или мнозинство от действителните гласове в Европейския парламент подкрепи мнението, че предложението не е съвместимо с принципа на субсидиарност, разглеждането на законодателното предложение се прекратява.

Съществен нов момент в системата на контрол по зачитане принципа на субсидиарност представлява и предоставеното на националните парламенти на държавите-членки право да оспорват законността на актове на Съюза на основание нарушаване принципа на субсидиарност. Според чл. 8 от Протокол N° 2 Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по дела за отмяна на законодателни актове по реда на чл. 263 ДФЕС, образувани по иск за неспазване принципа на субсидиарност, изхождащ от национален парламент на една държава-членка или негова камара.

Новост представлява също така предоставеното на Комитета на регионите право да оспорва пред Съда на ЕС действителността на законодателни актове, като внася иск за отмяна по чл. 263 ДФЕС на основание нарушаване принципа на субсидиарност. Като второ условие за допустимостта на такъв иск Протоколът изисква актът да е от категорията на тези актове, за чието приемане е предвидена задължителна консултация с Комитета на регионите.

II. ОСНОВНИ ПРОМЕНИ В ЗАЩИТАТА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Измененията в уредбата на защитата правата на човека в първичното право бяха едно от най-съществените постижения, осъществени в рамките на ДКЕ. След продължила над 40 години еволюция в тази проблематика⁵¹, след безкрайни

⁵¹ Започнала от абсолютното отсъствие на каквато и да е референция относно правата на човека в Учредителните договори, преминала през признаването на защитата на правата на човека за основен принцип на правото

дискусии в доктрината и европейските институции, след намирането на йезуитско решение за предоставяне на определени правни гаранции за защита на основните права в общностното право, след приемането на специален каталог на основните права на ЕС, който не можеше да придобие юридическа сила поради несъгласието на една държава-членка с подобен акт, Европейската конституция даваше на правната уредба на основните права полагащото ѝ се място и значение сред корпуса норми на първичното право. ХОП беше включена като основна част на ДКЕ. Предвидена беше и необходимата правна основа за придаване на обвързващо действие на ЕКПЧ в рамките на общностния правен ред. Поради провала на ратификационния процес на Конституционния договор във Франция и Холандия обаче тези оценени еднозначно позитивно нововъведения останаха без юридически последици. В този контекст особен интерес представлява въпросът: какви промени в уредбата на защита на основните права в правото на ЕС предвижда Лисабонският договор?

1. Придаване на обвързващо действие на Хартата на основните права

1.1. Обща уредба

Централният въпрос в уредбата на основните права, който следваше да намери решение в преговорите по Лисабонския договор, е въпросът за придаване на обвързващо действие на Хартата на основните права. В резултат на позицията на Обединеното кралство Хартата няма да фигура като разгърнатата уредба в основния текст на Договорите. Запазено е същевременно най-важното разрешение, което ДКЕ предвиждаше –

на ЕС от СЕО, през линия на богата съдебна практика на защита на основните права като основни принципи на правото и завършила с внасянето на отделните общи разпоредби, които закрепват защитата правата на човека като условие за присъединяване към ЕО и като основен принцип, на които се основава интеграционният процес.

придаването на юридическа сила на Хартата, превръщането ѝ в действащо право на ЕС. Макар да не е част от основния текст на Договора, според чл. 6(1) ДЕС-ДЛ Хартата на основните права на Европейския съюз „има същата юридическа сила като Договорите“. Така, като изваждат Хартата от основния корпус норми на Договорите, за да отчетат, че Лисабонският договор е различен от Европейската конституция, че той не представлява конституция, наред с други аргументи и поради това, че не съдържа Хартата на основните права, държавите-членки включват една отделна разпоредба, която от правна гледна точка дава същия краен резултат, какъвто даваше Европейската конституция. Като оставим настрана основателните критики, които могат да бъдат направени относно това, доколко подобен подход е издържан от гледна точка на демократичната легитимност на процеса на изменение на учредителните договори, не може да не оценим като значимо нововъведение заложеното в чл. 6(1) ДЕС-ДЛ разрешение. Така след влизане в сила на Договора от Лисабон правата на човека ще бъдат предмет на разгърнатата уредба на нивото на първичното право. Институциите на Съюза и държавите-членки ще бъдат обвързани с богат каталог от основни права, отразяващ както общите конституционни традиции на участващите в ЕС страни, така също и заложените в ЕКПЧ права, богатата практика на ЕСПЧ по нейното прилагане и юриспруденцията на СЕО в тази проблематика.

1.2. Особени правила относно действието на Хартата

Предвид на придаването на обвързващо действие на Хартата на основните права особен акцент следва да бъде поставен на някои особености на уредбата на съдържащите се в нея права, както и на няколко важни правила относно прилагането ѝ, включени в общите разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата, уредени в дял VIII:

- На първо място правата, заложиени в Хартата, обвързват както институциите на Съюза, когато упражняват своите правомо-

ция и приемат актове на правото на ЕС, така и държавите-членки, когато прилагат актове на общностното право или приемат собствени актове и действия в приложното поле на общностното право. Ако първият извод едва ли буди съмнения, то на втория следва да бъде отделено особено внимание. В досегашната практика на СЕО относно защитата правата на човека недвусмислено е установено, че основните права, гарантирани като основни принципи на правото на ЕС, обвързват не само институциите на Съюза, но също и държавите-членки в приложното поле на общностното право⁵². С оглед на това, като се има предвид нормата на чл. 53 на Хартата, която указва, че нейното прилагане не може да има за последица ограничаване на вече предоставената от правото на ЕС степен на закрила, следва да се приеме разширителен прочит на чл. 51(1) и да се заключи, че Хартата обвързва държавите не само когато прилагат актове на правото на Съюза, но и когато извършват каквито и да е действия, спадащи в неговото приложно поле⁵³.

• На второ място, въпреки че почива на принципа за единство в уредбата на основните права и не установява каквато и да е йерархична категоризация на уредените в нея права, Хартата съдържа права, които имат различно естество, произтичат от различни източници и реално подлежат на прилагане по различен начин. Освен изрично уреденото в чл. 52(5) разграничаване между същински субективни права и права-принципи в Хартата се съдържат права, произтичащи от изграждането на Вътрешния пазар, права, свързани с института на Европейското гражданство, и същински основни права, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки, ЕКПЧ или други международноправни актове в разглежданата проблематика. Така, ако защитата на една част от същинските основни права се проявява в задължените на институциите или държавите-членки⁵⁴ да зачитат съответните нор-

⁵² СЕО, 18 юни 1991, ERT, C-260/89.

⁵³ Виж в този смисъл **Жан-Пол ЖАКЕ**. *Лисабонският договор*, в „Лисабонският договор – една (не)довършена реформа?“, Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, София, 2009.

⁵⁴ В приложното поле на правото на ЕС.

мативни предписания във всички свои актове или действия и нарушаването на това задължение влече незаконосъобразност на актовете и действията на институциите или нарушаване на правото на ЕС за актовете и действията на държавите-членки, ако прилагането на други същински основни права, които се явяват права-принципи, се състои в приемането на законодателни и изпълнителни актове от институциите на Съюза или от държавите-членки⁵⁵, то правата, свързани с института на Европейското гражданство и Вътрешния пазар имат реален материалноправен субстрат, които заинтересованите частни лица могат да търсят пряко пред Съда.

- На трето място съгласно чл. 52(3) в случаите, когато Хартата съдържа права, които съответстват на права, гарантирани от ЕКПЧ, те следва да бъдат тълкувани и прилагани съответно на съдържанието и обхвата, които имат по Конвенцията. Същевременно, ако правото на ЕС предоставя по-широка защита, правилото за съответствие с Конвенцията не се прилага, т.е. ЕКПЧ се явява минимален стандарт в защитата на основните права.

- На четвърто място, за разлика от същинските субективни права, които могат да бъдат приложени пряко от Съда, правата-принципи не подлежат на упражняване по съдебен ред. От една страна, тези права намират своята проявна форма в актове на институциите на ЕС, както и в актове на държавите-членки, т.е. частните лица могат да се ползват от предвидения в тях резултат чрез предприетите мерки по осъществяването им. От друга страна, тези права-принципи не позволяват приемането на актове на институциите на ЕС или на държавите-членки в приложното поле на общностното право, които засягат постигането на съответния целен резултат. Поради това частните

⁵⁵ Приемането на актове по прилагането на правата-принципи от страна на институциите на ЕС е възможно в случаите, когато в други норми на материалноправната уредба в Договорите са предвидени правомощия за приемането на такива мерки. Самостоятелно гарантираните в Хартата права не могат да послужат за правна основа за подобни мерки. Що се отнася до държавите-членки, те са обвързани да зачитат тези основни права-принципи, когато приемат национални мерки, които попадат в приложното поле на правото на ЕС.

лица могат да се позовават на тях единствено, за да оспорват актове и действия на институциите на ЕС или на държавите-членки, когато те нарушават съответните права-принципи.

- На последно място според чл. 51(2) на Хартата, нейното прилагане не може да има за последица разширяване на компетентността на Съюза. Тази разпоредба цели да разсее страховете на определени държави-членки и суверенистки среди, според които съществува риск в хода на прилагането на основните права, най-вече чрез евентуални решения на Съда, да се осъществи разширяване на полето на действие на интеграционната система в нови материи. Поради тази причина още с началната редакция на Хартата при прокламирането ѝ в Ница през 2000 г. беше предвидена тази разпоредба, която изрично указва, че гарантираните права обвързват институциите и държавите-членки в рамките на предоставената в едни или други материалноправни разпоредби компетентност. От друга страна, изрично се указва и това, че чрез уредбата на едни или други права в рамките на Хартата не се внасят изменения в материалноправната уредба на компетентността, заложена в секторни разпоредби на Договорите.

2. Протокол относно прилагането на Хартата на основните права по отношение на Обединеното кралство и Полша

С оглед постигане съгласието на Великобритания и Полша за придаване на юридическа сила на Хартата на основните права в рамките на преговорите по Лисабонски договор се налага към Договора да бъде приложен и специален протокол⁵⁶, уреждащ някои особени правила относно прилагането на Хартата по отношение на двете държави. Протоколът съдържа три основни разрешения:

- Член 1(1) предвижда, че Хартата не разширява властта на Съда на ЕС или на правораздавателните органи в Обединеното кралство и Полша да се произнасят относно зачитането

⁵⁶ Протокол N° 30.

на основните права в актовете и действията на органите на публичната власт в двете държави;

- Според чл. 1(2) на Протокола уредбата в дял IV – Солидарност, не съдържа защитими по съдебен ред права, що се отнася до двете държави, освен ако това не е предвидено изрично в тяхното законодателство.

- Член 2 от Протокола уточнява, че по отношение на правата, относно които Хартата прави препращане към националната уредба, тя се прилага спрямо Обединеното кралство и Полша само доколкото съответното право е признато във вътрешноправната уредба на двете държави.

Като имаме предвид тези норми, как следва да се прилага Хартата на основните права по отношение на двете страни? Категорично следва да се изясни, че направените тълкувания и изказаните опасения, че прилагането на Хартата по отношение на Обединеното кралство и Полша ще бъде изключено или значително ограничено, не отговарят на съдържанието на посочените норми. За да се прочете правилно заложеното в тях, те следва да бъдат тълкувани в светлината на Преамбюла. В него недвусмислено е указано, че Хартата обвързва двете държави, доколкото тя *„потвърждава отново признатите в Съюза права, свободи и принципи и ги прави по-ясни“*, а от друга страна, Обединеното кралство и Полша безусловно са обвързани от общностното право. Преамбюлът указва също, че целта на включените в Протокола разпоредби е да внесат яснота относно някои аспекти от прилагането на Хартата.

На тази база какво е съдържанието на разпоредбите на Протокола?

- Член 1(1) по същество констатира по отношение на Хартата една характеристика, която в действителност е валидна както за тези две държави, така и за всички останали. И без това уточнение Хартата не разширява компетентността на СЕО или на националните юрисдикции относно осъществявания контрол над спазването на общностното право, в рамките на която тези съдилища съответно ще следят и за спазването на уредените в нея права. Общностната юрисдикция осъществява контрол над зачитането на основните права в

рамките на общопредоставените ѝ правомощия по различните производства, които протичат пред нея. Нито досега действащата уредба, нито Лисабонският договор предвиждат нарочно производство за контрол по спазване на основните права. С оглед на това подобно пояснение не може да се приеме като необходимо. Що се отнася до компетентността на националните съдилища да осъществяват контрол относно зачитане на уредените в Хартата права, Хартата не съдържа уредба по този въпрос. Компетентността на националните съдилища да осъществяват контрол в материята на правото на ЕС произтича от задълженията на държавите-членки по прилагане на Договорите и актовете, приети в изпълнение на Договорите. Конкретните общи правила на този контрол са изведени от принципите на прилагане на общностното право. Правораздавателните органи на държавите-членки ще бъдат обвързани да осъществяват контрол по зачитане на уредените в Хартата права именно в рамките на своята обща компетентност по прилагане на общностното право, а не въз основа на определено самостоятелно основание. Оттук включването на този втори елемент в чл. 1(1) на Протокол № 30 по същество е отново безпредметно.

- Какво е съдържанието на чл. 1(2) от Протокола? Визираната норма указва, че що се отнася до Обединеното кралство и Полша, уредбата в дял IV на Хартата „Солидарност“ *„не създава защитими по съдебен ред права“*, освен ако съответните права не са предвидени във вътрешното законодателство на двете държави. Какво правило следва от това разрешение? Като се има предвид, че според Преамбюла на разглеждания Протокол Хартата не създава нови права и принципи, а *„потвърждава отново признатите в Съюза права“*, като се има предвид, че логически тази разпоредба цели да установи определено специално правило по отношение на двете държави и съобразно трайната практика на СЕО в такъв случай, тя следва да бъде тълкувана стриктно, основателно е да се приеме, че чл. 1(2) цели да породи следния резултат – що се отнася до уредените в дял IV права, не може да се търси защита пред националните съдилища на двете страни, освен ако съответните права са

уредени в националното законодателство. Това по същество поставя Обединеното Кралство и Полша в особено положение спрямо останалите държави-членки на ЕС. В общия случай частните лица ще могат да търсят упражняването чрез съда на своите същински субективни права, уредени в дял IV, както и ще могат да се позовават на уредени в дял IV права-принципи, за да търсят защита срещу нарушаващи тези права актове и действия на държавите-членки. В случая на Обединеното кралство и Полша това няма да бъде възможно с оглед на заложеното в чл. 1 (2) на Протокола решение. Следва да се приеме обаче, че това положение е в сила за тези права и права-принципи, които не са определени от СЕО като основни принципи на правото в досегашната или бъдещата практика на Съда. По отношение на тях Обединеното кралство и Полша ще останат обвързвани и съответно тези права ще могат да бъдат предмет на съдебна защита в двете страни, доколкото се явяват основен елемент на законността в общностното право, независимо от действието на Хартата. На следващо място, в случаите, когато по отношение на едно или друго право-принцип ще бъде налице съответната уредба в актове на производното право, прието въз основа на съответната правна основа в секторната уредба на Договорите, Обединеното кралство и Полша ще бъдат съответно обвързани с мерките, развиващи това право, освен ако не бъдат установени нарочни изключения за двете страни. По този начин независимо от разрешения, които съществуват във вътрешноправната уредба на двете страни, те ще бъдат обвързани да прилагат европейската уредба, осъществяваща съответните права-принципи.

- Член 2 от Протокола съответно указва, че в случаите, когато Хартата препраща към законодателството и практиката на държавите-членки, тя се прилага спрямо Обединеното кралство и Полша, доколкото съдържащите се в нея права и принципи са признати във вътрешното право на двете държави. Чрез тази норма по същество се цели внасянето на допълнителна яснота относно тълкуването и прилагането на тези разпоредби от Хартата, като чл. 9, 10(2), 14(3), 16, 27, 28, 30, 34 и 36, които препращат с оглед на реда и условията по тяхното

прилагане, а в някои случаи и относно същината на правните възможности, които гарантират, към законодателството и практиката на държавите-членки. Специфичното предназначение на тези норми обаче е именно да свърже определянето на съдържанието на предвиденото в тях право или на условията по неговото прилагане с разрешенията, които се съдържат в законодателството на държавите-членки. Какво налага тогава, що се отнася до Полша и Обединеното кралство, тази особеност на съответните норми да бъде нарочно уредена? Отговорът вероятно е свързан с евентуални опасения, които двете страни изпитват, относно бъдеща съдебна практика на Съда на ЕС, извеждаща определено общо съдържание на някое от уредените чрез препращане права и принципи, с което двете държави не биха били съгласни. В тази връзка както Обединеното кралство, така и Полша проявяват особена чувствителност към някои точно определени права – правото на колективни преговори и действия, в частност правото на стачка в случая на Обединеното кралство, и правото на встъпване в брак и създаване на семейство в случая на Полша.

3. Присъединяване към ЕКПЧ

Лисабонският договор запазва и друго изключително важно решение по посока засилване защитата правата на човека в правото на ЕС, което Европейската конституция съдържаше – предоставяне на необходимото правно основание за присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Член 6(2) ДЕС-ДЛ предвижда, че Съюзът се присъединява към ЕКПЧ. Така в съответствие с постановеното от СЕО в *Становище 2/94*⁵⁷ се осъществява необходимата промяна в основната уредба на интеграционната система, позволяваща тя да бъде обвързвана формално с правния ред на Конвенцията, както и с предоставените от нея институционни гаранции за защита правата на частните лица.

⁵⁷ СЕО, 28 март 1996, *Становище 2/94*.

3.1. Причини за присъединяване към ЕКПЧ

Предвиденото присъединяване към ЕКПЧ дава дългоочакваното решение на една особена ситуация, в която се намира общностният правен ред, що се отнася до най-важния инструмент в уредбата и защитата на основните права, с които са обвързани всички държави – членки на Съюза. Въпреки че СЕО разглежда ЕКПЧ като основен източник на вдъхновение⁵⁸, от който се ръководи при решаването на спорове относно съществуването на определено основно право – общ принцип на правото на ЕО и относно съответствие на актовете и действията на Общността с тези права⁵⁹, Конвенцията не се явява същински източник на правото на ЕО, няма юридическа сила в общностния правен ред и не обвързва институциите на Общността. По този начин в общностния правен ред се проявява една парадоксална ситуация – докато всички държави – членки на ЕО, са страни по ЕКПЧ⁶⁰, обвързани са непосредствено със заложените в Конвенцията права и с предвидения в нея юрисдикционен механизъм, създадената от тези държави интеграционна общност, на която те предоставят властови правомощия да урежда обществени отношения в широк кръг от области, не е страна по Конвенцията и не е обвързана с предвидения външен контрол за зачитане на гарантираните права. От друга страна, прогресивно във времето ЕСПЧ развива практика на непряк контрол над съответствието на актовете на общностното право с гарантираните в ЕКПЧ права, чрез контрол над актовете на държавите-членки по формиране на корпуса норми на първичното право и чрез контрол над техните актове по изпълне-

⁵⁸ СЕО, 28 октомври 1975, *Rutili c/ Ministre de l'Intérieur*, дело 36/75.

⁵⁹ При липсата на изрична уредба относно защитата правата на човека в началната редакция на Учредителните договори, изправен пред отказа на някои национални конституционни юрисдикции да признаят примата на общностното право, докато не е налице надлежен механизъм за защита на основните права, СЕО намира изход като обявява, че осигурява защитата на основните права в качеството им на основни принципи на правото на ЕО.

⁶⁰ Френската република ратифицира ЕКПЧ едва през 1974 г. поради определени резерви спрямо предвидения механизъм на индивидуална жалба за защита на уредените в Конвенцията права.

ние на нормите на производното право⁶¹. Вследствие на това, без да е страна по Конвенцията, Общността индиректно подлежи на контрол за зачитане на заложените в нея решения, без същевременно да има възможността да участва в самите дела по внесените жалби, да защитава своите актове и действия, да участва със съдия в състава на ЕСПЧ.

Присъединяването към ЕКПЧ представлява съществено преимущество и що се отнася до разширяване на правните способности за защита на частните лица в случаите, когато актове или действия на Общността засягат техни основни права. Предвиденият механизъм на юрисдикционен контрол по реда на Конвенцията се характеризира със значително пооткрит достъп и позволява на всяко физическо, юридическо лице и неперсонифициран частен субект да претендира нарушение на негово основно право от страна по Конвенцията, без да е необходимо доказването на специални условия за допустимост на жалбата като например връзка на пряко и индивидуално засягане, каквото изискване се прилага по отношение иска на частни лица пред общностната юрисдикция.

С оглед преодоляване на особената ситуация, в която се намира ЕО по отношение на ЕКПЧ, още в края на 70-те години бива лансирана идеята за присъединяване на Общността към Конвенцията, за което предложение неколккратно се обявява и Европейската комисия. Консолидация на институциите и държавите-членки около възможно решение в тази посока се оформя в началото на 90-те години. СЕО обаче прегражда възможността за сключване на споразумение за присъединяване към Конвенцията въз основа на чл. 308 ДЕО, като посочва, че в *„настоящото състояние на общностното право, Общността не разполага с компетентност да се присъедини към ЕКПЧ“*. За Съда подобен акт би имал *„конституционно измерение“*. Това налага съответно в Договорите да бъде внесена изрична правна основа, която да позволи присъединяване на ЕО към правния ред на Конвенцията⁶².

⁶¹ **Cour EDH**, 18 février 1999, *Matthews c./Royaume Uni*, req. n° 24833/94; **Cour EDH**, *Bosphorus Airways v. Irlande*, décision du 30 juin 2005, req. n°45036/98.

⁶² Виж СЕО, *Становище 2/94*, горе цит.

3.2. Рискове на присъединяването към ЕКПЧ

Същевременно що се отнася до евентуалното присъединяване на ЕО към ЕКПЧ се отправят и определени критики. Според мнозина с оглед внасянето на нова линия на съдебен контрол над актовете и действията на правото на Общността, присъединяването на ЕО към правния ред на Конвенцията крие риск от засягане на самостоятелността на общностния правен ред. Като аргумент против присъединяването се изтъква също, че то би могло да има за последица нарушаване на единството и кохерентността в системата на общностното право, да постави под въпрос правната сигурност, на която то почива. Осъществяването на контрол от ЕСПЧ над актовете на общностното право предполага от друга страна евентуалното произнасяне на Съда в Страсбург по някои конституционни въпроси на общностния правен ред, като разделянето на компетентността между ЕО и държавите-членки⁶³, което може да засегне основоположни баланси, на които системата на европейска интеграция почива.

3.3. Особени разрешения относно присъединяването към Конвенцията

Как в този контекст в Договора от Лисабон е уреден въпросът за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ? В общ порядък присъединяването на Съюза към Конвенцията не би следвало да засегне самостоятелността на общностния правен ред. В решаване на поставените пред него случаи ЕСПЧ не тълкува съдържанието на правото на страните по ЕКПЧ. Съдът разглежда вътрешноправната уредба като елемент от фактическа страна и се произнася относно това, дали е налице нарушение на гарантирано от Конвенцията право спрямо съществуващите елементи от фактическа страна. На следващо

⁶³ За да се произнесе относно съществуването на нарушение на гарантирано от ЕКПЧ право, Европейският съд по правата на човека следва да прецени съобразно чл. 1 от Конвенцията дали дадено отношение влиза в обхвата на общностна компетентност или в тази на държавата-членка.

място, когато констатира нарушение на Конвенцията, ЕСПЧ не разполага с правомощие да отмени един или друг акт на правото на една или друга страна. Съответната страна може да бъде осъдена да заплати обезщетение на засегнатото лице, като оттам нататък за нея съществува задължението да предприеме необходимите мерки за премахване на ситуацията, довела до нарушението, вкл. и евентуално да измени вътрешноправната си уредба.

Освен самата специфика на системата на контрол по реда на ЕКПЧ като допълнителна гаранция по посока на това, че присъединяването на ЕС към Конвенцията няма да засегне основни елементи на правната система на Съюза, чл. 6(2) ДЕС-ДЛ изрично указва, че присъединяването не може да има за последица изменение в областите на компетентност на ЕС. Освен това Протокол № 8 към Договора относно присъединяване на ЕС към ЕКПЧ урежда някои допълнителни гаранции за зачитане на системата на общностното право. Член 1 на този Протокол изрично изисква споразумението за присъединяване към Конвенцията да бъде съобразено със специфичните особености на правото на Съюза. Член 2 съответно определя, че споразумението за присъединяване следва също да не засяга областите на компетентност на ЕС, нито правомощията, предоставени на неговите институции. Член 3 на Протокола изисква съответно в споразумението за присъединяване да бъде отразен чл. 344 ДФЕС, който обвързва държавите-членки да не уреждат спорове, отнасящи се до тълкуването и прилагането на правото на ЕС по начин, различен от този, предвиден в Учредителните договори.

Накрая, сключването на самото споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ следва да бъде извършено по реда на чл. 218 ДФЕС:

- Съгласно § 2 Съветът разрешава започване на преговорите и приема указания относно тяхното протичане.
- Съобразно § 3 Съветът назначава преговарящ или преговарящ екип от името на Съюза. В досегашната практика в материалите, предоставени в компетентност на ЕО, преговори по сключването на споразумения с трети страни и междуна-

родни организации се водят от Комисията. Предвид особения характер на ЕКПЧ и нейната връзка с уредбата на основните права – въпрос от особена чувствителност не само за ЕС, но също и за държавите-членки, воденето на преговори може да бъде възложено също било на Върховния представител по външните работи и политиката на сигурност, било на преговорен екип, в който влизат представители на държавите-членки посредством формулата на Председателство на Съвета.

- Споразумението за присъединяване следва да бъде одобрено от Европейския парламент в съответствие с § 6.

- Съгласно § 8 то следва да бъде прието от Съвета с единодушие

- и да бъде одобрено от всички държави-членки в съответствие с техните конституционни изисквания⁶⁴.

III. ОСНОВНИ ИЗМЕНЕНИЯ В МАТЕРИАЛНОПРАВНАТА УРЕДБА НА ИНТЕГРАЦИОННИЯ ПРОЦЕС

1. Разширяване на компетентността на Съюза

Въпреки че основна цел на Договора от Лисабон е осъществяването на реформа в институционната рамка на европейската интеграция, Договорът съдържа и значими нововъведения в материалноправната уредба на Съюза. Без да предвижда революционни изменения, новата редакция на Учредителните договори разширява компетентността на ЕС в области, в които интеграционната система вече е навлязла – енергетика, туризъм, спорт, гражданска защита. Внесени са промени и в уредбата на защитата на конкуренцията, защитата на околната среда, правната уредба на социалния сектор, земеделската и регионалната политика, общата политика във външните работи и сигурността. Ако има обаче една област,

⁶⁴ Договорът не използва в тази хипотеза понятието „ратификация“ за разлика от чл. 48(4) ДЕС-ДЛ.

в която Договорът от Лисабон изменя решително режимът на компетентност и правомощията, с които ЕС разполагаше досега, това несъмнено е полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси – или иначе казано, наказателноправният компонент на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

1.1. Нова уредба на енергетиката

Значима новост в уредбата на политиките на ЕС, която внася Лисабонският договор, е включването на нов дял секторни разпоредби, уреждащи детайлно компетентността на Съюза в материята на енергетиката. Досега действащата редакция на Учредителните договори допускаше в чл. 3 ДЕО, с оглед постигането на целите на интеграционния процес, да бъдат приемани мерки в областта на енергетиката. Тази материя обаче беше поставена, наред с гражданската защита и туризма, в режим на допълваща компетентност, без да е разгърната необходимата нормативна основа за насочена обща политика на ЕС. В резултат на това приемането на общи мерки в областта на енергетиката следваше да минава през чл. 308 ДЕО, процедура, която изисква единодушие в Съвета и в общия случай води до значително по-ограничени по обхват, интензитет и ефективност решения.

Въпреки липсата на секторна уредба за формиране и развитие на обща енергийна политика, под натиска на реалността ЕС прогресивно очертава контурите на своя обща политика през последните 10 години. Важна стъпка в това отношение е Зелената книга на Европейската комисия от 2000 г. относно сигурността на енергийните доставки⁶⁵, определяща европейски приоритети в областта на енергийната политика – управление на търсенето, диверсифициране на източниците, интегрираност на енергийните системи. В контекста на кризисните явления в основните зони, от които изхождат традиционните енергийни източници, както и предвид сложни-

⁶⁵ Виж COM(2000)769 final.

те отношения между ЕС и Руската федерация, Европейският съвет определя на неформална среща в Хемптън Корт, Великобритания, че съществува необходимост от формиране на същинска обща енергийна политика на Съюза. През март 2006 г. Европейската комисия публикува нова Зелена книга относно енергийната политика, в която определя като основни посоки на действие – гарантиране на конкурентноспособност и изграждане на същински вътрешен пазар в областта на енергетиката, диверсифициране на енергийните доставки, солидарност при енергийни кризи, съчетаване на енергийната политика с императивите на устойчивото развитие и опазване на околната среда, развитие на иновациите и новите технологии в енергетиката, съчетаване на енергийната политика с мерки и действия във външен план⁶⁶.

В тази линия на развитие следва да бъде разглеждана и новата уредба на енергетиката, която Лисабонският договор предвижда. Договорът определя енергетиката като област на поделена компетентност, като я поставя сред политиките на Съюза в една категория наред с вътрешния пазар, селското стопанство, околната среда, транспорта, трансевропейските мрежи, икономическото и социалното сближаване, пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Новата уредба на енергетиката определя целите, които следва да има действието на европейско ниво в тази област – да обезпечи сигурността на енергийните доставки в Съюза; да насърчава енергийната ефективност и спестяването на енергия; да допринася за разработването на нови и възобновяеми енергийни източници; да подпомага взаимната свързаност на енергийните мрежи⁶⁷. На тази основа може да се заключи, че мерките, които ЕС ще приема въз основа на чл. 194(2) ДФЕС като производно право в рамките на обикновената законодателна процедура, ще бъдат насочени в две основни посоки – от една страна, към установяване на нов модел енергетика, основана на използването на възобновяеми енергийни източници, и постигане на висока степен на енергийна ефективност в икономиката;

⁶⁶ Виж COM(2006)105 final.

⁶⁷ Виж чл. 194(1) ДФЕС.

от друга – към консолидация на енергийните доставки за европейския пазар, диверсификация на източниците на енергия и на доставчиците на енергийни суровини и постигане на взаимна свързаност на енергийните мрежи на отделните държави-членки с оглед гарантиране на енергийната сигурност в рамките на Съюза.

В същото време Договорът изрично указва, че общата уредба в областта на енергетиката, която ЕС приема, не може да ограничава „правото на дадена държава-членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване“. Основната причина за тази разпоредба следва да се търси в разминаването на позициите на държавите-членки относно ядрената енергетика. Ако една част от страните в Съюза като Франция, Великобритания, Белгия, България разглеждат развитието на ядрената енергетика като основна перспектива в енергийния сектор, други като Германия, Австрия, Италия и скандинавските страни са противници на това решение и съответно залагат на други приоритети в енергийното си развитие. В този контекст чл. 194(2), ал. 2 цели да гарантира, че общото законодателство на Съюза не може да лишава държавите-членки от суверенното право да изберат употребата на едни или други енергийни ресурси или да решат каква да бъде структурата на тяхната енергетика.

Особен акцент следва да бъде поставен на включването в първичноправната уредба на ЕС на т.нар. клауза за солидарност, която има специфично проявление в областта на енергетиката⁶⁸. Член 122(1) ДФЕС предвижда, че Съветът, по предложение на Комисията, може да вземе решение в дух на солидарност, като определи мерки в подкрепа на държава-членка с оглед преодоляване на съществуващи икономически затруднения. В частност в областта на енергетиката, такива мерки могат да бъдат предприемани в случай на сериозни затруднения при снабдяването с енергийни сурови-

⁶⁸ Клаузата за солидарност е уредена в чл. 222 ДФЕС, но отношение към произтичащите от нея правила има чл. 122 ДФЕС, също както и чл. 4(3) ДЕС-ДЛ, чл. 31 ДЕС-ДЛ, чл. 42 ДЕС-ДЛ, както и чл. чл. 67, 80, 194 ДФЕС.

ни. Включването на това разрешение в Лисабонския договор цели непосредствено да удовлетвори позицията на Полша и прибалтийските държави, които държат ЕС да формира ясна политика по отношение на Русия и в частност да създаде механизми, които не позволяват Руската федерация да прилага методи на шантаж и груб политически и икономически натиск чрез ограничаване на доставките на енергийни суровини. В по-широк план обаче въз основа на тази клауза за солидарност в областта на енергетиката следва да бъдат предвидени форми на общо действие в помощ на една или друга държава-членка, която изпитва сериозни затруднения в енергийния сектор. Подобно решение може да бъде намерено както чрез създаването на ефективна обща връзка между енергийните системи в ЕС, така и чрез диверсификация на енергийните доставки на основните енергийни суровини, които идват от държави извън ЕС.

Член 194(1) ДФЕС поставя също особено изискване за солидарност, което следва да бъде провеждано във всички актове и действия на ЕС в областта на енергетиката. Какво може да бъде конкретното съдържание на това общо изискване? Основателно е то да се тълкува в смисъл, че в съответната уредба на производното право трябва на първо място да бъдат заложени рационални общи решения, които съответстват не на специфичните интереси на една или друга държава-членка, а които представляват ефективни общи мерки в европейски мащаб. На второ място този особен дух на солидарност логично предполага в рамките на мерките, приемани на нивото на Съюза, да бъдат предвидени целенасочени механизми, позволяващи на държавите-членки, които се характеризират с по-сериозни проблеми и недостатъци по основните компоненти на енергийната политика, да постигнат общопоставените за ЕС цели.

1.2. Компетентност в областта на туризма

Лисабонският договор внася изменения и в уредбата в областта на туризма. Подобно на енергетиката, досега туризмът беше посочен като област, в която могат да бъдат предприе-

мани мерки на европейско ниво с оглед постигане на общите цели на интеграционния процес, без същевременно да е развита подробна секторна уредба на тази компетентност. Приемането на определени актове в материята се осъществяваше въз основа на чл. 308 ДЕО. Поради липсата на разгърната уредба на компетентността в туризма редица мерки, свързани с тази проблематика, бяха приемани в рамките на други политики на Общността като регионалната политика, селскостопанската политика, политиката по заетостта, политиката за защита на околната среда и др., като се използваше съответната предоставената на ЕО секторна компетентност.

Новият текст на чл. 195 ДЕО позволява действията в материята на туризма, осъществявани на европейско ниво, да имат своя специфична самостоятелна рамка. Компетентността на ЕС в областта на туризма спада според чл. 6 ДФЕС в категорията на т.нар. допълваща компетентност, което съответно означава, че предприеманите мерки следва да бъдат действия на подкрепа, координиране или допълване, а не общи мерки, които поставят единна рамка или подробно уреждат националната политика в тази материя. Член 2(5) ДФЕС изрично изключва в материи на допълваща компетентност да бъде осъществявана хармонизация. Това положение се потвърждава и в чл. 195(2) ДФЕС. Новата уредба на туризма изрично указва, че дейността на Съюза в тази проблематика следва да бъде насочена към стимулиране създаването на благоприятна среда за развитието на операторите в сектора, както и към насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки в материята, в частност чрез обмен на добри практики. Мерките в туризма ще бъдат приемани по реда на обикновената законодателна процедура.

1.3. Гражданска защита

Друга област, в която Лисабонският договор разширява компетентността на ЕС, е гражданската защита. В досегашната редакция на Договорите гражданската защита фигурираше под същата формула като туризма и енергетиката,

в разпоредбата на чл. 3(1), ф. Аналогично на другите две области, без наличието на подробна секторна уредба на тази компетентност, мерки в областта на гражданската защита се приемаха по реда на чл. 308 ДЕО. Новият чл. 196 ДФЕС предвижда, че занапред Съюзът ще има за задача, да насърчава сътрудничеството между държавите-членки с оглед засилване на ефективността на системите за предотвратяване и защита от природни бедствия или бедствия, предизвикани от човешки действия. Конкретните мерки на ЕС в тази материя следва да бъдат насочени към:

- подкрепа и допълване на действията на държавите-членки в областта на предотвратяване на рисковете;
- подготовка на системите за гражданска защита за реакция в случай на бедствия;
- организиране на форми на интервенция в случай на природни или предизвикани от човека бедствия на територията на Съюза;
- бързо и ефективно оперативно сътрудничество на територията на Съюза между националните служби за гражданска защита;
- съгласуваност на действията, предприемани на международно равнище в областта на гражданската защита.

Изведените в чл. 196 ДФЕС основни посоки на действие в материята на гражданската защита следва да бъдат разглеждани във връзка с нормата на чл. 222 ДФЕС, уреждащ общата клауза за солидарност в рамките на интеграционната система. Като основна хипотеза, в която държавите от Съюза са обвързани да предприемат действия на взаимна подкрепа, Договорът разглежда именно случаите, в които те изпитват сериозни затруднения в резултат на природни бедствия или бедствени обстоятелства, предизвикани от човешка намеса. Според чл. 222(1) ДФЕС за тази цел Съюзът може да мобилизира всички правни средства, с които разполага. Необходима предпоставка за предприемане на действия в подкрепа на държава-членка, която се намира в бедствена ситуация, е отправянето на искане със съответния предмет от страна на официалните органи на държавата. Подробният ред за оказване на подкрепа по реда

на чл. 222 ДФЕС следва да се приеме от Съвета. Предвид на текста на чл. 222(3) ДФЕС може да се приеме, че извън случаите, които са свързани с областта на отбраната, Съветът приема уредбата в това решение с квалифицирано мнозинство.

Компетентността на ЕС в областта на гражданската защита е свързана също с мерките, които Съюзът може да предприема като форма на хуманитарна помощ във външен план. Член 196(1), в) във връзка с чл. 214(1) ДФЕС определя, че ЕС може да предприема действия за оказване на съдействие и помощ на населението на трети страни, жертва на природни или предизвикани от човека бедствия. Очаквано решение в тази връзка е създаването на специален европейски корпус за гражданска защита "Europe Aid". Създаването на подобна структура беше лансирано през 2006 г. в специален доклад относно развитието на ефективна обща европейска рамка за гражданска защита, която да осъществява действия във вътрешен и външен план. Документът предлага предприемането на структурни мерки, свързани с формирането на общи европейски сили за гражданска защита, създаване на специализирани делегации в различни региони на Света, развитие на общи програми на обучение, развитие на ефективна система на информация за гражданите, създаване на обща рамка на консулската дейност на държавите-членки в трети страни в случаи, които налагат действия на гражданска защита. Основното предназначение на предлаганата нова рамка на гражданската защита на европейско ниво е преди всичко осигуряването на пълноценна и навременна реакция на Съюза и държавите-членки в защита на гражданите на ЕС и в помощ на гражданите на трети страни при бедствия, развиващи се извън територията на ЕС. Корпусът Europe Aid следва да позволява ефективна интервенция в случаи на земетресения, цунами, пожари, наводнения, свлачища, индустриални и ядрени аварии, терористични атаки, морски аварии, пандемии и др.

1.4. Предоставяне на компетентност в областта на спорта

В анализа на основните разрешения, свързани с разширяване на компетентността на ЕС, следва да се има предвид, че с Договора от Лисабон бива предоставена компетентност на Съюза в областта на спорта. Според чл. 165(1), ал. 2 ДФЕС ЕС допринася за развитието на спорта в европейския живот, като неговите основни действия в тази посока следва да бъдат насочени към развитие на европейското измерение в спорта. Мерките, които Съюзът приема в материята на спорта, могат да имат конкретно за предмет насърчаване на равнопоставеността и принципа на откритост в спортните състезания, насърчаване на сътрудничеството между спортните организации, закрила на физическата и моралната неприкосновеност на спортистите, по-специално на най-младите сред тях. В рамките на предоставената на Съюза компетентност влиза също осъществяването на външни отношения в тази материя с трети страни и международни организации, в частност със Съвета на Европа. Действията, които ЕС приема в материята на спорта, са подчинени на обикновената законодателна процедура, като същевременно на европейско ниво не може да бъде осъществявана хармонизация на законодателството – което следва както от поставянето на спорта в категорията на допълващата компетентност, така и от изричната уредба на чл. 165(4) ДФЕС.

Особен акцент в новата уредба на спорта, която Лисабонският договор дава, е изискването в своята политика в тази област ЕС да отчита спецификата на материята и в частност да приема целенасочени мерки в подкрепа на структурите, основаващи се на доброволното участие. Чрез това разрешение правото на Съюза възприема спорта с оглед на неговата социална и възпитателна функция и цели да утвърди ролята му на значим фактор за развитие на личността и обществото. Именно в контекста на особеното социално измерение, което спортът има, следва да бъде разглеждана новата компетентност на ЕС по чл. 165 ДФЕС. Защото в икономическите си измерения спортът вече е подчинен на интеграционната систе-

ма като част от компетентността ѝ в областта на Вътрешния пазар. В частност отношение към професионалния спорт имат нормите на Общността, уреждащи основните свободи на движение и най-вече свободното движение на работници. В решението си по делото *Walrave* още в средата на 70-те години СЕО определя, че спортната дейност влиза в обхвата на общностното право, доколкото представлява стопанска дейност по смисъла на чл. 2 ДЕИО⁶⁹. Двадесет години по-късно СЕО потвърждава категорично приложимостта на общата уредба на Вътрешния пазар към дейностите на професионалния спорт в решението си по делото *Bosman*, като определя за противоречащи на правото на Общността вътрешните правила на спортните организации, които ограничават възможността граждани на други държави-членки да бъдат наети и да осъществяват дейности на професионален спорт⁷⁰.

2. Изменения в съществуващите политики на ЕС

2.1. Правен режим на конкуренцията

Едно от измененията в политиките на ЕС, по отношение на което беше отделено значително медийно внимание, е премахването на конкуренцията от нормативната уредба на целите на интеграционния процес. Ако в досега действащата редакция на Договорите чл. 2 ДЕО посочваше постигането на „висока конкурентоспособност“ като цел на интеграцията и ако в чл. I-2 на ДКЕ беше предвидено, че цел на Съюза е съществуването на единен пазар, основан на свободната конкуренция, по изричното искане на Френската република в Договора от Лисабон конкуренцията не фигурира след целите на интеграционния процес⁷¹. Произтичат ли от това разрешение определени правни последици?

⁶⁹ СЕО, 24 октомври 1974, *Walrave*, дело 36/74.

⁷⁰ СЕО, 15 декември 1995, *Bosman*, дело C-415/93.

⁷¹ Тази позиция на Франция следва да се разглежда в контекста на дебата около ратификацията на Европейската конституция, в рамките на който като един от основните аргументи срещу ДКЕ се изтъкваше именно поставянето на конкуренцията в основата на интеграционната система. Така

На първо място следва да се има предвид, че и в действащата уредба на ДЕО свободната конкуренция не е издигната в ранг на самостоятелна основна цел наред с изграждането на вътрешния пазар. Както изрично посочва СЕО в своята практика: *„разпоредбите на ДЕИО, уреждащи свободното движение и конкуренцията, не представляват цели сами по себе си, а са средства за постигане целите на Общността”*⁷². С оглед изграждането и функционирането на Вътрешния пазар, ЕО разполага с конкретно определени правомощия по защита на конкуренцията, предмет на уредба в чл. 81-89 ДЕО. Новата редакция на Договорите не внася значими изменения в тези текстове и по никакъв начин не ограничава правомощията на Комисията, произтичащи от тях. Оправдано е следователно да се заключи, че общата уредба за защита на конкуренцията няма да се различава съществено от това, което тя представлява понастоящем.

Същевременно, доколкото защитата на конкуренцията не фигурира сред целите на интеграционния процес, основна последица от това разрешение е, че при общата система на Договорите клаузата за гъвкавост в новата ѝ редакция на чл. 352 ДФЕС не би могла да се използва за приемане на мерки за защита на конкуренцията, когато в Договорите не е налице необходимото правно основание за приемане на дадена конкретно необходима мярка. За да се избегне това положение, Протокол № 27 към Договора от Лисабон указва, че доколкото *„вътрешният пазар, така както е определен в член 3 от Договора за Европейския съюз, включва система, която гарантира, че няма нарушаване на конкуренцията... Съюзът взема мерки в рамките на разпоредбите на Договорите, включително на член 352 от Договора за функционирането на Европейския съюз”*. По този начин, без да представлява цел на интеграционния процес, защитата на конкуренцията се присъединява към областите, по отношение на които може да се прилага чл. 352 ДФЕС.

премахването на конкуренцията от целите на европейската интеграция позволи на френското правителство да защити позицията, че при изработване на Лисабонския договор е взета предвид позицията на френските избиратели, отхвърлили Конституцията през май 2005 г.

⁷² СЕО, 14 декември 1991, Становище 1/91.

2.2. Утвърждаване на европейския социален модел

Сред основните причини за провала на ратификацията на ДКЕ във Франция и Нидерландия бяха критиките, че изменението в първичното право на ЕС въздигат в конституционен ранг либералния модел и окончателно ориентират развитието на европейските общества по посока на основните идеи на неолиберализма. Подобен прочит не съответства на нормативната уредба, която първичното общностно право дава. От една страна, в действащата редакция на Договорите, актовете на производното право и практиката на СЕО има редица елементи, които позволяват категорично да се приеме, че интеграционният процес има своето ясно изразено социално измерение и сред неговите основни цели е именно утвърждаването и развитието на пълноценен европейски социален модел. Достатъчно красноречив белег в това отношение е, че чл. 2 ДЕО предвижда, че Общността има за задача при изграждането на Вътрешния пазар да осигури *„високата степен на заетост и социална закрила, равенството между мъжете и жените... повишаване на жизнения стандарт и на качеството на живот, икономическо и социално единство и солидарност между държавите-членки“*. Особено значение в тази връзка има подробната уредба на борбата с дискриминацията във всички познати форми, също и мерките на ЕС, насочени към гарантиране развитието на изостанали региони, преодоляването на тежки социални проблеми в различни държави-членки, подпомагане на селските райони. От друга страна, ДКЕ не осъществяваше отказ от който и да е от визираните елементи на социалното измерение. Макар да не даваше отговор на всички искания за засилване на социалното начало в интеграционния процес, Конституцията съдържаха и нови разпоредби, позволяващи утвърждаване на социалното измерение. Очевидно обаче това се оказа недостатъчно и сред гласувалите срещу ратификацията както във Франция, така и в Нидерландия социалната аргументация изигра съществена роля. В опит да се даде отговор на визираните критики, в Лисабонския договор бяха включени някои нови разпоредби, насочени към утвърждаване на европейския социален модел и засилване на социалното измерение в европейския проект.

2.2.1. Общи гаранции за развитие на европейския социален модел

В чл. 2 ДЕС-ДЛ Лисабонският договор урежда, че Съюзът се основава на равенството, зачитане правата на малцинствата, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността. В чл. 2 е поставен особен акцент и на равенството между жените и мъжете. В чл. 3(3), ал. 1 ДЕС-ДЛ се посочва, че цел на ЕС е устойчивото развитие на Европа, развитието на силно конкурентна социална пазарна икономика, постигането на пълна заетост и социален прогрес. Алинея 2 поставя акцент върху мерките, които Съюзът следва да осъществява, за да се бори срещу социалното изключване и дискриминациите. Разпоредбата изисква още ЕС да насърчава социалната справедливост и закрила, равенството между жените и мъжете, солидарността между поколенията и защитата на правата на детето. Отношение към развитието на европейския социален модел има също изведената цел Съюзът да насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки. В чл. 3(5) ДЕС-ДЛ социални измерения се придават и на действията на ЕС в глобален аспект. Съюзът следва да допринася за устойчивото развитие на планетата и солидарността между народите. Особено интерес представлява и това, че за първи път във външно-търговската политика на ЕС следва да бъде възприета и концепцията не само за свободна, но и за „справедлива“ търговия. В перспектива на тази основа може да се очаква провеждане в рамките на външнотърговските инициативи на Съюза на решения, свързани със защита на околната среда, защита правата на човека, възприемането на определени стандарти на социална защита и регулиране на трудовите отношения в региони и страни, в които подобно регулиране днес реално не съществува.

Член 9 ДФЕС урежда и т.нар. хоризонтална социална клауза, според която при „при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуря-

ването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве". Именно така изведените компоненти на хоризонталната социална клауза очертават основното съдържание на европейския социален модел. Към тях следва да бъде добавена и общата клауза за равенство на мъжете и жените, която установява чл. 8 ДФЕС, според който „във всички негови дейности Съюзът полага усилия за премахване на неравенствата и за насърчаване на равенството между мъжете и жените”⁷³. Като елемент на общата уредба на европейския социален модел следва да се разглежда и чл. 10 ДФЕС, който съответно поставя като общо изискване към всички политики и дейности на Съюза осъществяването на противодействие срещу „всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация”. Следва обаче да се има предвид, че никоя от визираните норми не представлява самостоятелно основание за приемане на актове и мерки в рамките на производното право. Изведените елементи на европейския социален модел следва да бъдат провеждани в рамките на различните секторни политики на Съюза и специфичните правомощия, които са му предоставени в една или друга материя. Особено значение в тази връзка имат нормите на чл. 145–150 ДФЕС, дял IX „Заетост”, чл. 151–161 ДФЕС, дял X „Социална политика”, чл. 162–164, дял XI „Европейски социален фонд”, чл. 165–166, дял XII „Образование, професионална квалификация, младеж и спорт” и чл. 168, дял XIV „Обществено здраве”, дял XV „Защита на потребителите”. Предоставената в тези дялове компетентност, с изключение на някои аспекти на социалната политика, е поставена в режим на допълваща компетентност. Като общ принцип осъществяването на хармонизация в тези материи е изключено. Като основна форма на действие на Съюза се на-

⁷³ Равенството на мъжете и жените е предмет на уредба и в редица други текстове на Лисабонския договор. По тази проблематика съществуват редица актове на производното право, както и изключително богата практика на СЕО.

лага приемане на различни общи насоки, програми и други форми на координация и финансова подкрепа за дейности, извършвани в отделните държави-членки и в определени техни дефаворизирани региони или социални групи. Що се отнася до борбата с дискриминацията, специфична основа за мерки на противодействие представляват чл. 18 и чл. 19 ДЕО, които възпроизвеждат съответно чл. 12 и чл. 13 ДЕО.

Значим фактор за утвърждаване и развитие на европейския социален модел представлява и придаването на обвързващо действие на Хартата на основните права, съдържаща нарочен дял „Солидарност“, който има за предмет основни права и принципи от социално естество, които Съюзът и държавите-членки следва да гарантират на гражданите на ЕС. Предвидените в този дял на Хартата разрешения в основната си част представляват права-принципи, които намират конкретно проявление в актовете на институциите на ЕС и държавите-членки, приемани в рамките на друга предоставена на Съюза компетентност⁷⁴.

2.2.2. Услуги от общ интерес⁷⁵

Друго съществено разрешение, което Лисабонският договор дава що се отнася до утвърждаването и развитието на европейския социален модел, е новата уредба на услугите от общ интерес, в частност на услугите от общ икономически интерес. В досегашната редакция на Договорите се съдържаха няколко разпоредби, които имат отношение към този вид услуги:

- Член 16 ДЕО, който определя, че този вид услуги имат особено значение що се отнася до социалния модел, който споделят държавите-членки, че те имат особена роля за постигане на социално-икономическо единство в развитието на Съюза и съответно по отношение на тях държавите-членки и

⁷⁴ Виж част II на настоящото изложение, също както и изложението относно услугите от общ интерес.

⁷⁵ Понятието „услуга от общ интерес“ се налага в речника на общностното право през последните години. В една значителна част от държавите-членки за този вид услуги най-често се използва терминът „публични услуги“.

Съюза в рамките на своята компетентност могат да приемат специфични мерки и правила.

- Член 73 ДЕО, който определя, че държавите-членки могат да предоставят помощи в областта на транспорта, които представляват компенсация за изпълнение на задълженията, свързани с осъществяване на публични услуги.

- Член 86(2) ДЕО, който позволява да бъдат установявани изключения в прилагането на общите правила за защита на конкуренцията и държавните помощи в полза на предприятията, които осъществяват услуги от общ икономически интерес.

В общностното право обаче не е налице систематизирано общо понятие, нито обща уредба за този вид услуги. Освен разминаването на термините, които използват съответните разпоредби на Договорите, в отделните актове на производното право или официални документи на институциите също могат да бъдат открити отделни разрешения, които имат отношение към услугите от общ интерес и които съответно определят тези услуги с различни наименования – универсална услуга⁷⁶, социални услуги от общ интерес⁷⁷, нестопански услуги от общ интерес⁷⁸. В този контекст през последните години Комисията предприема усилия за синхронизиране на европейската уредба в материята на публичните услуги, като се опитва да систематизира основните понятия и да стимулира приемането на определени общи правила по отношение на същността и реда, по който се осъществява предоставянето на този вид услуги⁷⁹. В общ порядък в редица информационни документи на Комисията се налага общото понятие „услуги от общ интерес“, което може да се приеме за равнозначно на познатото публични услуги. Според виж-

⁷⁶ Директива 97/96/ЕО относно общите правила за развитието на Вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряване качеството на услугата; Директива 2002/22/ЕО относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги; Директива 2003/54/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия.

⁷⁷ Съобщение на Комисията относно социалните услуги от общ интерес – COM(2006)177 final.

⁷⁸ Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар.

⁷⁹ Особено значение в тази връзка има Бялата книга на комисията относно услугите от общ интерес – COM(2004)374 final.

дането на Комисията услугите от общ интерес са услуги, които могат да имат икономически или неикономически характер, които публичната власт определя за отговарящи на определен обществен интерес и които подчинява на особени правила с оглед на тяхната значимост за обществото. В рамките на този род услуги съответно могат да бъдат разграничени няколко вида услуги от общ интерес: неикономически услуги от общ интерес, икономически услуги от общ интерес, социални услуги от общ интерес. Както посочва Комисията, „услугите от общ интерес включват редица дейности от големите мрежови индустрии като енергетика, телекомуникации, транспорт, аудио-видео разпространение и пощенски услуги до водоснабдяване, управление на отпадъците, здравни и социални услуги. Тези услуги са важни за всекидневния живот на гражданите и на предприятията и отразяват европейския модел на общество”⁸⁰.

Този род услуги са жизненоважен компонент на европейския социален модел. Независимо от конкретните разрешения за дейностите, които попадат в техния обхват, и специфичните правила, на които те се подчиняват, независимо от спецификите на социалната система в различните държави-членки, във всички хипотези става въпрос за услуги, които удовлетворяват потребностите на широк кръг от граждани, които са от ежедневна, основна необходимост и които чрез инструментите на публичното регулиране публичната власт гарантира, че ще бъдат предоставяни при приемливи условия и качество за всеки, който има нужда от тях.

Доколкото решението, кои дейности да бъдат поставени в категорията на услугите от общ интерес и по какъв ред да бъде гарантирана възможността гражданите да ползват тези услуги, е обусловено от социални, политически, културни традиции и тенденции в едно или друго общество, естествено е приемането на законодателство по отношение на тези услуги да бъде оставено на нивото на държавите-членки. В хода на либерализацията на икономическите отношения, изграждането на вътрешния пазар, нарастване на взаимосвър-

⁸⁰ COM(2007)275 окончателен.

заността и човешкия поток между отделните държави в ЕС все по-ясно се очертава необходимостта да бъде приета определена обща уредба относно услугите от общ интерес. Тази обща уредба следва да предвиди някои общи изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, за да се квалифицира дадена дейност като публична услуга или услуга от общ интерес и да попадне в обхвата на особените правила относно финансовите и икономическите условия на нейното осъществяване, които имат за цел да гарантират общия достъп до нея, както и предоставянето ѝ в необходимото качество.

В тази именно връзка следва да бъдат разглеждани новите разрешения, които Договорът от Лисабон дава по отношение на услугите от общ интерес. Така, от една страна, чл. 14ДФЕС потвърждава особеното място, което услугите от общ икономически интерес имат за съществуването и развитието на европейския социален модел, и утвърждава особения характер на този вид услуги. Същата норма възлага на Съюза да приеме определен кръг общи правила относно тези услуги, в частност относно общите принципи, на които се подчиняват и специфичните финансови и икономически условия, при които се осъществяват. Изрично е указано, че тези правила следва да бъдат приети във формата на регламенти, по реда на обикновената законодателна процедура. Член 14ДФЕС изрично напомня също, че намесата на ЕС следва да се осъществява при зачитане принципа на пропорционалност. Същият текст обаче указва, че упражняването на компетентността на държавите-членки по отношение на услугите от общ икономически интерес следва да протича в рамката на общите правила, които Договорите извеждат, и при зачитане на допустимите в тях изключения⁸¹.

⁸¹ Особено значение в тази връзка имат някои правила по отношение услугите от общ икономически интерес, развити в практиката на СЕО. В решението си по делото *Corbeau* (СЕО, 19 май 1993, дело С-320/91) Съдът определя, че с оглед предоставянето на публични услуги е допустимо в рамките на една структура да бъдат съчетани печеливши и непечеливши дейности, които се подчиняват на особени правила. В решението си по делото *Almelo* (СЕО, 27 април 1994, дело 393/92) определя, че ограничаването на определени правила на свободната конкуренция в полза на предприятие, натоварено

Член 14 ДФЕС трябва да бъде разглеждан в тясна връзка с Протокол № 26 към Договора от Лисабон относно услугите от общ интерес. Впрочем именно този протокол е ново разрешение, което беше уредено в процеса на преговори по Лисабонския договор по изричното настояване на Нидерландия, докато съдържанието на чл. 14 ДФЕС възпроизвежда аналогичен текст, който се съдържаше в ДКЕ. Какво е значението на Протокола и какви последици произтичат от него?

На първо място, в Протокола за първи път се придава конкретно правно измерение в рамките на първичното право на понятието „услуги от общ интерес“. В него не е изведено конкретно разрешение относно съдържанието на тази категория, като задачата очевидно е оставена в отговорност на законодателя или общностната юрисдикция. Обособени са и двата основни вида услуги от общ интерес – услугите от общ икономически интерес, на които е посветен чл. 1 от Протокола, и неикономическите (нестопански) услуги от общ интерес.

Непосредствена цел на чл. 1 е да внесе допълнителна яснота относно съдържанието на заложеното в чл. 14 ДФЕС разрешение. От една страна, текстът подчертава, че въпреки

с осъществяването на услуги от общ интерес, не противоречи на общностното право. Накрая в решението си по делото *Altmark* (СЕО, 24 юли 2003, дело C-280/00) общностната юрисдикция определя, че не следва да бъдат разглеждани като държавна помощ компенсиращи плащания, които са предоставени срещу извършването на определена публична услуга. В същото решение са определени и четири условия, на които трябва да отговаря една финансова помощ, за да попадне в изведената категория:

- компенсаторното плащане следва да бъде предоставяно на предприятие, на което са възложени ясно обособени задължения по предоставяне на публични услуги;

- параметрите, въз основа на които се изчислява компенсаторното плащане, следва да бъдат предварително установени по обективен и прозрачен начин;

- компенсаторното плащане не трябва да надхвърля необходимото за покриване на действителните разходи по осъществяване на задълженията за предоставяне на публичната услуга или част от тях;

- ако извършването на съответната услуга не е възложено по процедура за обществена поръчка, размерът на компенсаторното плащане следва да бъде определен въз основа на сравнителен анализ за разходите, които биха били направени от едно средно предприятие, за извършване на съответната дейност.

предоставянето на компетентност за уреждане на определени въпроси на услугите от общ икономически интерес в правото на Съюза основната компетентност по отношение на тези услуги остава в държавите-членки. Член 1 на Протокола изисква също при приемането на обща уредба на ЕС да не бъде засягана *„голямата дискреционна власт на националните, регионалните и местните органи за предоставяне, възлагане и организиране на услугите от общ икономически интерес“*, за да се гарантира, че тези услуги се доближават максимално до потребностите на ползвателите.

Изрично е поставен акцент и върху това, че общността правна рамка не може да бъде насочена към унификация на тези услуги, тъй като тяхна основна особеност е разнообразието, произтичащо от разликите в потребностите и предпочитанията на ползвателите. Следователно правото на ЕС не би трябвало да определя един ограничен кръг от конкретни видове услуги, които попадат в обхвата на чл. 14 ДФЕС, а да изведе общи правила, във връзка с които в обхвата на услуги от общ икономически интерес могат да бъдат включени по-широк кръг от дейности съобразно различията от географско, социално или културно естество, характерни за различните държави-членки.

Протоколът извежда също, че общата уредба в правото на Съюза и разрешенията, които се прилагат на национално ниво, трябва да бъдат съобразени с изискванията за високо ниво на качество, безопасност и достъпност, равно третиране, насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите. Това предполага, че законодателството на Съюза ще бъде насочено именно към утвърждаването на тези общи изисквания, включително, че ще бъдат предвидени форми и мерки за подпомагане на усилията, осъществявани от държавите-членки, за да се гарантира посоченото ниво на публични услуги.

Накрая Протокол № 26 предвижда, че правото на ЕС *„по никакъв начин не засяга компетентността на държавите-членки да предоставят, възлагат и организират нестопански услуги от общ интерес“*. При така очертаната формулировка целта на чл. 2 очевидно е да разсее всякакви съмнения, че компетентността по отношение на неикономическите услуги от общ

интерес остава в полето на държавите-членки. Същевременно не трябва да се забравя, че както СЕО вече изрично е указал, тази компетентност следва да се упражнява при зачитане на общностното право⁸².

Определено значение относно услугите от общ интерес има и Хартата на основните права, в чийто дял „Солидарност“ се съдържат редица права, свързани с предоставянето на този вид услуги. Преди всичко чл. 36 от Хартата извежда основното право на услуги от общ икономически интерес. Според визираната норма *„Съюзът признава и зачита достъпа до услугите от общ икономически интерес, предвиден от националните законодателства и практики в съответствие с Договорите“*. Освен че прокламира правото на този вид услуги като иманентно присъщо на европейския социален модел, чл. 36 поставя особен акцент върху общодостъпния характер, който тези услуги следва да имат. Особено значение имат също чл. 34 и чл. 35 съответно относно социалните услуги от общ интерес и относно услугите в областта на здравеопазването.

2.3. Борбата с климатичните промени – основен приоритет в защитата на околната среда

Първите мерки на Общността, които имат за предмет защита на околната среда, са приети още преди изричното признаване на общностна компетентност в тази материя въз основа на различни разпоредби, свързани с изграждане на общия пазар през 70-те и първата половина на 80-те години. Развитието на същинска обща политика в областта на околната среда се осъществява след ЕЕА от 1986 г. Договорът от Маастрихт подчинява една основна част от въпросите на

⁸² СЕО, 16 май 2006, *Watts*, дело C-372/04, в което общностната юрисдикция определя, че макар общностното право да не съдържа обща уредба относно системата на социално осигуряване и здравеопазване, при приемането на националното законодателство в съответните области държавите-членки не могат да налагат разрешения, които противоречат на правилата на Общността в други материи, в конкретния случай на уредбата относно предоставянето на услуги.

околната среда на гласуване с квалифицирано мнозинство, а Договорът от Амстердам въвежда процедурата на съвместно приемане на решения в тази материя.

Договорът от Лисабон поставя в обхвата на политиката за защита на околната среда една нова цел – борбата с климатичните промени. Според чл. 191(1) ДФЕС Съюзът следва да насърчава на международно равнище мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, в частност борбата с климатичните промени. Тази разпоредба е ново разрешение, което не фигурираше в ДКЕ. Тя следва да бъде разглеждана във връзка с общата екологична клауза, заложена в чл. 11 ДФЕС, според която изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и провеждането на всички политики на Съюза. Като обща цел на интеграционния процес чл. 3(3) ДЕС-ДЛ посочва, че ЕС *„работи за устойчивото развитие на Европа“*.

Особен акцент в опазването на околната среда Договорът от Лисабон изисква да бъде поставен в областта на енергийната политика. Според чл. 194(1) ДФЕС упражняването на компетентността на Съюза в тази материя следва да бъде съобразено с необходимостта от опазване и подобряване на околната среда. Така заложеното изискване съответства на определената от Европейския съвет от 8 и 9 март 2007 г. стратегия за интегрирани мерки в областта на енергетиката и опазването на околната среда.

Член 192 и 193 ДФЕС възпроизвеждат съответно съдържанието на досегашните текстове на чл. 175 и 176 ДЕО, като внасят същевременно едно съществено нововъведение. Подобно на редакцията в ДЕО, новата редакция запазва определени изключения в общия режим на уредба на околната среда. Остават подчинени на гласуване с единодушие и консултиране на Парламента случаите на приемане на разпоредби с фискален характер, мерки, свързани с градоустройство и устройство на територията, управление на водните ресурси в количествено отношение, земеползване, с изключение управлението на отпадъци, както и мерки, които съществено влияят върху избора на държавите-членки между различни енерго-

източници и общата структура на тяхното енергоснабдяване. За разлика от досегашната редакция на чл. 175 ДЕО обаче, новият текст предвижда специална преходна клауза по отношение на визираните хипотези – Съветът с единодушие, по предложение на Комисията и след консултиране на Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите, може да подчини съответните въпроси на обикновената законодателна процедура⁸³.

2.4. Промени в областта на регионалното развитие, селското стопанство и риболова

От съществено значение са и измененията, които Договорът от Лисабон предвижда в материята на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Договорът определя в чл. 3, че осъществяването на икономическо, териториално и социално сближаване е основна цел на интеграционния процес. По този начин териториалният елемент бива поставен наравно с икономическото и социалното сближаване като част от регионалната политика. Това разрешение произтича от изричното искане в тази посока на местните и регионалните власти. Същият подход намира израз и във формулировката на чл. 174 ДФЕС – за да постигне цялостно хармонично развитие, *„Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепване на неговото икономическо, социално и териториално сближаване“*. Договорът посочва също, че в рамките на политиката за регионално развитие, чиято непосредствена цел е намаляване на неравенството между нивата на развитие на отделните региони в Европейския съюз, специално внимание следва да бъде обърнато на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия. Специална референция е направена що се отнася до най-северните региони с много ниска гъстота на населението, островните, трансгра-

⁸³ В досегашната редакция беше възможно само преминаването от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство.

ничните и планинските региони. Заложените в чл. 174(3) ДФЕС приоритети не са изцяло ново решение. Те съответстват на вече развитата в производното право рамка на регионалната политика, но чрез вписването им в текста на Учредителните договори се придава устойчивост и траен характер на приоритетите в провежданата от Съюза политика.

Най-съществената промяна в уредбата на регионалната политика обаче се състои в изменението на приложимата процедура за приемане актове на производното право в областта на икономическото, териториалното и социалното сближаване. Според чл. 177 ДФЕС правната уредба на структурните фондове, основен инструмент на регионалната политика, занапред ще се приема по реда на обикновената законодателна процедура от Европейския парламент и Съвета. Така при съвместно решаване между Съвета и Парламента ще се приема не само специалната правна рамка на Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд⁸⁴, но и общата уредба на структурните фондове, която досега се приемаше при прилагане на процедура на одобрение.

Така занапред Европейският парламент и Съветът ще могат в еднаква степен да определят уредба относно задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, също както и приложимите спрямо тях общи правила, които гарантират ефективното усвояване на средства, координацията между различни приоритети и програми, както и съгласуването на мерките по линия на структурните фондове с други финансови инструменти. По същия ред следва да бъдат приети и правилата относно кохезионния фонд, създаден с оглед предоставяне на финансова помощ по проекти в областта на околната среда и на трансевропейските мрежи в областта на транспортната инфраструктура.

Договорът от Лисабон осъществява значимо разширяване на правомощията на Европейския парламент и в материята на селскостопанската политика⁸⁵. Въпреки че чл. 38–44 ДФЕС въз-

⁸⁴ Това разрешение вече съществува в действащата уредба.

⁸⁵ Общата селскостопанска политика (ОСП) е една от основните на интеграционния проект и една от първите общи политики в рамките на ЕО. Тя не

приемат основните разрешения, съдържащи се в досегашната уредба на ОСП и рибарската политика на ЕО, що се отнася до реда на приемане на актовете на производното законодателство, Договорът предвижда прилагането на обикновената законодателна процедура. Така в тази изключително важна област на интеграция занапред Европейският парламент няма да бъде само информиран и консултиран, както беше досега, а ще има възможността да се намеси решително във формирането на политиката на ЕС, в определянето на основните рамки и форми на нейното прилагане. Като изключение от обикновената законодателна процедура съобразно чл. 43(3) ДФЕС Съветът определя самостоятелно по предложение на Комисията цените, налозите, помощите и количествените ограничения, както и разпределянето на възможностите за риболов. .

само допринася за запазване и развитие на селскостопанския сектор в европейската икономика, за постигането на високотехнологично, качествено и ефективно аграрно производство, но също така има своето голямо значение за развитие на селските райони и съхраняване на хармоничната структура на европейското общество. Следва да се има предвид също, че именно развитието на общата селскостопанска политика е един от основните елементи на spill-over зависимостите, които водят до задълбочаване и разширяване на интеграционния процес. Плащанията в рамките на общата организация на селскостопанските пазари имат своето непосредствено отношение към необходимостта от въвеждане на система на собствени средства за бюджета на ЕО и създаването на инструментариум на регулиране на валутите на отделните държави-членки, чийто неуспех отваря пътя за създаването на единна парична единица. Създадената система на собствени средства е един от фактори, които влияят по посока предоставяне на същински властови правомощия на Европейския парламент в бюджетна материя, което пък допринася за преминаването към преки общи избори за членове на Парламента и стои в основата на отвоюването на реални правомощия на парламентарната институция в законодателния процес.

3. Какви решения във Втория и Третия стълб?

3.1. *Обща външна политика и политика на сигурност*

3.1.1. *Обща уредба на външните работи и сигурността*

В резултат на общите промени в институционната уредба на европейската интеграция и консолидирането на правната система на ЕС досегашният Втори на стълб на Европейския съюз е премахнат и материята на външната политика и сигурността формално се подчинява на общата правна рамка на интеграционния процес. В същото време, въпреки внасянето на някои нови решения в материята, тя остава предмет на специфични правила и процедури, които не се отличават съществено от правната уредба на Втория стълб. Така независимо от формалното включване на външната политика и сигурността в интеграционното право, тази област ще се характеризира с особен дерогационен режим, който е по-близо до междуправителственото сътрудничество, отколкото до общото право на ЕС.

а. Институционна рамка

На какви основни правила ще бъде подчинена общата външна политика и политиката на сигурност? Член 24(2) ДЕС-ДЛ изрично изключва приемането на законодателни актове в разглежданата област. Решенията по определяне и прилагане на тази политика като общ принцип се приемат с единодушие. Основните правомощия по формиране и осъществяване на политика в областта на външните работи и сигурността са възложени на Европейския съвет, на Съвета и на Върховния представител по външните работи и сигурността⁸⁶:

- Европейският съвет определя стратегическите интереси, насоки, цели и направления на действията на ЕС в областта на външната политика и сигурността.

⁸⁶ Следва да се има предвид, че съобразно чл. 18(4) ДЕС-ДЛ, когато осъществява правомощия в материята на Външната политика и сигурността, Върховният представител не е подчинен на общия режим на работа в Комисията.

- Съветът приема решения, които развиват политиката на Съюза въз основа на общо определената от Европейския съвет рамка. Той приема конкретните мерки по прилагането на така формираната политика и заедно с Върховния представител осигурява необходимата съгласуваност и координация в осъществяването на общата външна политика и политиката за сигурност.

- Конкретните мерки по изпълнение на външната политика и политиката за сигурност се реализират от Върховния представител по външните работи и сигурността и от държавите-членки.

Европейският парламент и Комисията продължават да имат силно ограничена роля спрямо функциите и правомощията, с които разполагат в общата интеграционна рамка. Що се отнася до Комисията, в областта на външната политика и сигурността тя има допълваща функция, която осъществява чрез Върховния представител по външните работи и сигурността. Когато се преценява тежестта на Комисията в тази материя, не бива да се пропуска ефектът, който има създаването на по-тясна връзка между общата външна политика и политиката за сигурност, от една страна, и политика в областта на външната дейност на Съюза, от друга⁸⁷. Тази по-тясна връзка се изразява преди всичко в създаването на длъжността на Върховния представител, неговото особено положение на фигура, свързана едновременно с Комисията и Съвета и съчетаваща правомощия както в областта на външните работи и сигурността, така и в областта на външната дейност. Отношения към нея има и създаването на Европейска служба за външна дейност, предвидено в чл. 27(3) ДЕС-ДЛ⁸⁸, която въпреки връзката си със Съвета и държавите-членки, би следвало да бъде включена в рамките на общата административна структура, подчинена на Комисията.

⁸⁷ Под действието на ДЕО правната уредба и политиката на отношения с трети страни и международни организации в обхвата на областите и по въпросите, по които на ЕО е предоставена компетентност във вътрешен план, беше определяна като „външни отношения на ЕО“. В новата редакция на Договорите тази материя е предмет на уредба в част V ДФЕС, озаглавена „Външна дейност на Съюза“.

⁸⁸ Виж по-долу.

Непосредствен нормативен израз на засилване връзката между външна политика и външна дейност на ЕС са общите разпоредби за двете материи, изведени в чл. 21 и 22 ДЕС-ДЛ. Основното конкретно правомощие, с което Комисията разполага в процеса на вземане на решения във външните работи и сигурността, е да внася предложения по всеки въпрос от обхвата на тази материя в Съвета, което тя може да упражнява по силата на чл. 30 ДЕС-ДЛ чрез Върховния представител по външните работи и политиката на сигурност.

Европейският парламент остава лишен от същински властови правомощия в материята на външната политика и сигурността. По силата на чл. 36 ДЕС-ДЛ Парламентът следва да бъде консултиран редовно по главните аспекти и основните решения в областта на външна политика и сигурност и общата политика за сигурност и отбрана. Той следва също да бъде информиран за развитието на тези политики. Договорът изисква застъпените от Парламента позиции да бъдат взети предвид при формиране и осъществяване на политиката на съюза в областта на външните работи, сигурността и отбраната. Европейският парламент може да отправя запитвания, да изготвя препоръки до Съвета и до Върховния представител на Съюза. Той провежда два пъти годишно дебати по постигнатия напредък в изпълнението на общата външна политика и политиката на сигурност, както и по общата политика за сигурност и отбрана.

в. Правен инструментариум

В рамките на външната политика и сигурността е предвидено и използването на специален правен инструментариум:

- Съгласно чл. 28(1) ДЕС-ДЛ за целите на външната политика и сигурността, когато международното положение налага оперативно действие от страна на ЕС, Съветът упражнява своите правомощия, като приема решения. Решенията за оперативни действия в областта на външната политика и сигурността са особена категория актове, които не се подчиняват на общия режим по чл. 288 ДФЕС. Те са задължителни актове, които обвързват държавите-членки на ЕС относно позициите, които приемат, и действията, които осъществяват в обхвата на въпроса, до кой-

то се отнася съответното решение. Съгласно чл. 28(3) ДЕС-ДЛ тези решения могат да подлежат на общо прилагане от компетентните институции и органи на Съюза или на прилагане чрез мерки на национално ниво. Прилагането на решенията на национално ниво може да се реализира с транспониране на изрично определени мерки или да предполага определена степен на самостоятелна преценка от страна на държавите-членки. Във втората хипотеза държавите-членки са обвързани да предоставят предварителна информация за актовете на изпълнение, които възнамеряват да осъществяват, като в определени случаи включително да съгласуват в рамките на Съвета съответните актове. В дерогация от това правило чл. 28(4) ДЕС-ДЛ предвижда възможността държавите-членки да предприемат спешни мерки в случай на неотложна нужда, без предварителна информация и съгласуване на европейско ниво. В такава хипотеза обаче те следва да вземат предвид общите цели на решението на ЕС, в обхвата на което осъществяват спешни мерки и да уведомят незабавно Съвета за приетите по този ред мерки;

- Съгласно чл. 29 ДЕС-ДЛ Съветът приема също решения за формиране на позиция на Съюза по определен въпрос от географско или тематично естество, т.е. по определен проблем от общ характер, който не е свързан с отделен времеви момент или специфична конкретна ситуация. При наличието на решение, което определя такава позиция, държавите-членки следва да съобразят своите национални политики с общата позиция на ЕС. Видно от формулировката на чл. 29 при решенията относно общи позиции не е налице обвързващо действие в степен, сравнима с действието на решението по чл. 28 ДЕС-ДЛ. Същевременно с оглед полезния ефект на нормата на чл. 29 следва да се приеме, че решенията по този текст също имат обвързващо действие и държавите-членки имат задължението да се придържат към общо изведената в съответната позиция линия на политика.

с. Процес на приемане на решения

Що се отнася до процеса на вземане на решения, той остава в основни линии подчинен на правила, значително по-близки

до междуправителственото сътрудничество. Основна роля в упражняването на компетентността на Съюза в разглежданата материя имат Европейският съвет и Съветът на ЕС. Решенията в областта на външната политика и сигурността се приемат с единодушие, с изключение на случаите, в които Договорът изрично предвижда друго. Запазена е формулата на „конструктивно въздържане“, позната от досегашната редакция на Учредителните договори⁸⁹. В изключение от общоустановеното правило на гласуване с единодушие, с квалифицирано мнозинство се приемат следните категории актове:

- Решения, с които се определят действия или позиции на Съюза въз основа на решение на Европейския съвет относно стратегическите интереси и цели на Съюза;

- Решения, с които се определят действия или позиция на Съюза по предложение на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, представено вследствие на конкретно искане, което Европейският съвет му е отправил;

- Решение за изпълнението на акт, който определя действия или позиция на Съюза;

- Решение за назначаване на специален представител по чл. 33 ДЕС-ДЛ.

Гласуването с квалифицирано мнозинство в рамките на външната политика и политиката на сигурност не може да се прилага за решения, отнасящи се до военни въпроси или до отбраната. Европейският съвет може с единодушие да разшири обхвата на въпросите, по които Съветът може да приема дейст-

⁸⁹ Съгласно чл. 31 ДЕС всеки член на Съвета, който гласува „въздържал се“, може да придружи своя вот с нарочна декларация. В този случай той не е задължен да прилага решението, но приема, че то е обвързващо за Съюза. Договорът предвижда също така, че в дух на взаимна солидарност съответната държава-членка се въздържа от всякакво действие, което би могло да противоречи или да попречи на действието на Съюза, основаващо се на това решение, а останалите държави-членки зачитат нейната позиция. Ако членовете на Съвета, направили декларация за „конструктивно въздържане“, представляват поне една трета от държавите-членки, обхващащи най-малко една трета от населението на Съюза, решението не се приема.

вие с квалифицирано мнозинство, с изключение на въпроси, отнасящи се до общата политика за сигурност и отбрана.

3.1.2. *Обща политика за сигурност и отбрана*

а. Обща уредба

Договорът от Лисабон преименува европейската политика за сигурност и отбрана в обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО). Договорът определя, че тя представлява неразделна част от общата политика във външните работи и сигурността. Предвид на спецификата и особената значимост, която има проблематиката на отбраната обаче, тя е поставена в самостоятелен раздел спрямо останалите разпоредби в материята. Разрешенията, които се съдържат в новата редакция на Договорите, са възприети изцяло от съответната уредба в ДКЕ. Основните нововъведения са свързани с актуализиране на мисиите на ЕС в областта на сигурността и отбраната, създаване на Европейската агенция по отбрана (ЕАО), уредбата на постоянното структурирано сътрудничество, също както и включването в текста на Договорите на клаузата за солидарността в областта на сигурността и отбраната.

Договорът от Лисабон определя, че ОПСО е насочена към „поддържането на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност“ – чл. 42(1) ДЕС-ДЛ. С оглед постигането на тази цел са предвидени и основните мисии, които ЕС може да реализира в рамките на сигурността и отбраната. Освен досега изведените мисии от Петерсберг⁹⁰ – хуманитарни и евакуационни мисии, мисии за предотвратяване на конфликти и поддържане на мира, включително умиротворителни мисии и мисии на военни сили за управление на кризи, са предвидени и нови – съвместни действия в областта на разоръжаването, мисии за съвет и помощ във военната област, стабилизиращи операции след края на конфликти. Особен акцент е поставен на мястото на борбата с тероризма в рамките на ОПСО⁹¹.

⁹⁰ Наричани мисии от Петерсберг с оглед на това, че биват формулирани по време на среща на ЗЕС в германския град през юни 1992 г.

⁹¹ Според чл. 43(1) ДЕС-ДЛ „Всички тези мисии могат да допринесат за бор-

в. Диференциация в областта на сигурността и отбраната

Друго съществено нововъведение в уредбата на отбраната и сигурността е предвиденото създаване на Европейска агенция по отбрана⁹². ЕАО е натоварена да подпомага развитието на военни способности на държавите-членки на ЕС, чрез дейности, свързани с научните изследвания в областта на отбраната, придобиването на военна техника и въоръжаването. Конкретно определените задачи на Агенцията съобразно чл. 45 ДЕС-ДЛ са както следва:

- да допринася за определяне на военните способности на държавите-членки и да оценява спазването на поетите от държавите-членки ангажименти относно тези способности;
- да насърчава хармонизирането на оперативните нужди и възприемането на ефективни и съвместими методи на снабдяване;
- да предлага многостранни проекти за изпълнение на целите в областта на военните способности, да осигурява координирането на програмите, изпълнявани от държавите-членки, както и управлението на специфични програми за сътрудничество в материята на отбраната;
- да подкрепя научните изследвания в областта на отбранителните технологии, да координира и планира съвместни научно-изследователски дейности и разработки на технически решения, съответстващи на бъдещите оперативни нужди;
- да допринася за определянето и при необходимост да прилага всяка полезна мярка за укрепване на производствената и технологичната база в сектора на отбраната, както и да допринася за подобряването и ефективността на военните разходи.

ЕАО е отворена за всички държави-членки, които желаят да участват в нея. Статутът, седалището, редът и условията за дейността на Агенцията се определят с решение на Съвета, който

бата срещу тероризма, включително чрез подкрепата, оказвана на трети страни, за да се борят с тероризма на своя територия”.

⁹² В действително със съвместно действие 2004/551/ОВППС през 2004 г. въз основа на досегашната редакция на чл. 17 ДЕС вече беше създадена такава агенция. Влизането в сила на Лисабонския договор ще позволи дейността на ЕАО да бъде разгърната в значителна степен, особено в областта на развитието на отбранителните технологии и доставките в областта на отбраната.

действия с квалифицирано мнозинство. Договорът изрично изисква решението относно ЕАО да отчита степента на ефективно участие в действията ѝ, както и да позволи сформирването на специфични групи, обединяващи държави-членки, които работят по съвместни проекти. Това разрешение ясно показва, че в основата на дейността на ЕАО следва да бъде заложен модел на гъвкаво диференцирано взаимодействие между отделни държави – членки на ЕС, основано на техните специфични нужди и капацитет в областта на отбраната.

Моделът на диференциация е заложен и в чл. 42(6) ДЕС-ДЛ, който предвижда формирането на постоянно структурирано сътрудничество между държавите-членки, които имат по-голям военен капацитет и са готови да поемат по-обвързващи ангажменти в областта на отбраната. Редът за формиране на постоянно структурирано сътрудничество е определен в чл. 46 ДЕС-ДЛ, както и в Протокол № 10 към Договора. В своята същност постоянно структурирано сътрудничество ще представлява особена форма на засилено сътрудничество, подчинено на по-леки правила в сравнение с правилата, приложими към формите на засилено сътрудничество в областта на външната политика и сигурността⁹³. Предвид на това, че в досегашната редакция на Договорите в областта на отбраната не беше възможно откриването на форми на засилено сътрудничество, предвиденото разрешение несъмнено представлява сериозен стимул за реален ход на интеграционния процес в разглежданата материя.

Аналогична концепция е заложена и в чл. 42(5) ДЕС-ДЛ. Той предвижда възлагането на мисии по реда на чл. 43 на група държави-членки, които имат съответна политическа воля и необходим военен капацитет. Решение за такова възлагане приема Съветът при гласуване с единодушие. Редът на ръководство и протичане на мисията се решава чрез споразумение между участващите държави-членки и Върховния представител за външните работи и сигурността. Държавите-членки, на които е възложено осъществяването на мисия на Съюза, са обвързани да информират редовно Съвета за нейното протичане и за постигнатите резултати. Догово-

⁹³ Виж чл. 20 ДЕС-ДЛ и чл. 329 ДФЕС.

рът предвижда също, че Съветът следва да бъде сезиран и да приеме необходимите решения в случай на сериозни последици или изменения в целта, обхвата или условията на мисията.

с. Клауза за солидарност и обща отбрана

Съществено нововъведение в първичноправната уредба на отбраната и сигурността е и разпоредбата на чл. 42(7) ДЕС-ДЛ, която по своята същност представлява клауза за обща отбрана между държавите – членки на Европейския съюз. Тази клауза се вписва логично като специфично проявление в областта на сигурността и отбраната на задължението за солидарност между държавите – членки на ЕС. Задължението за солидарност е изведено първоначално в практиката на СЕО като последица на принципа на лоялно сътрудничество, уреден в чл. 10 ДЕО⁹⁴. Лисабонският договор дава ясен нормативен израз на тази именно връзка на солидарност, която свързва държавите, участващи в интеграционния процес, и която се явява отличителна черта и особена характеристика на системата на европейска интеграция. В този контекст може да бъде възприет и прочитът на някои автори, които говорят за принцип на солидарността между държавите – членки на Съюза. Като конкретни форми на проявление на този именно общ принцип следва да бъдат разглеждани както чл. 42(7) ДЕС-ДЛ, така също чл. 222 ДФЕС⁹⁵, чл. 122(2) ДФЕС⁹⁶ и чл. 194(1)⁹⁷.

Същевременно с оглед особените позиции на някои държави-членки, загрижени за развитието на евро-атлантическото сътрудничество или за зачитане политиката на неутрали-

⁹⁴ Виж СЕО, 7 февруари 1973, *Комисията/Италия*, дело 39/72, т. 25.

⁹⁵ Нормата урежда предприемането на действия на подкрепа от страна ЕС и останалите държави-членки спрямо държава от Съюза, която стане обект на терористично нападение, природно бедствие или друга извънредна ситуация, предизвикана от човешки фактор.

⁹⁶ Разпоредбата урежда оказването на финансова подкрепа в случай на природни бедствия или други извънредни затруднения, пред които е изправена държава-членка.

⁹⁷ Като урежда компетентността на Съюза в областта на енергетиката, текстът изисква общата политика в тази материя също да бъде основана на принципа на солидарност между държавите-членки.

тет, чл. 42 ДЕС-ДЛ изрично подчертава, че прилагането на клаузата за обща отбрана следва да бъде съобразено както с ангажиментите и сътрудничеството в рамките на Организацията на Северноатлантическия договор, така и с особения характер на политиката за сигурност и отбрана на някои държави-членки. Това предполага, че без последващо изменение на Учредителните договори, клаузата за обща отбрана не би следвало да бъде използвана като мотив за развитие на обща отбранителна структура независимо и отделно от структурата на НАТО, нито държавите-членки, които следват политика на неутралитет като Австрия, Ирландия, Швеция или Финландия, да бъдат поставени в ситуация да участват в развитието на подобна обща отбранителна структура.

В светлината на изтъкнатото дотук може да се заключи, че ОПСО остава особена форма на междуправителствено сътрудничество, независимо от формалното премахване на стълбовата структура. Тази политика е тясно свързана с общата интеграционна рамка, но остава подчинена на правила, по-близки до класическото международно право. На сегашния етап за същинска интеграция в областта на отбраната и сигурността не са налице основания да се говори, но Договорът от Лисабон несъмнено внася нови разрешения, които могат да бъдат разглеждани като важни предпоставки в тази посока. Задълбочаването на сътрудничеството между държавите-членки може да прерасне на определена фаза напред във времето в реален интеграционен процес, ако обстоятелствата наложат това и ако е налице съответната политическа воля. Необходимата правна основа за това вече е налице, доколкото чл. 42(2) ДЕС-ДЛ предвижда, че Европейският съвет с единодушие може да приеме решение за формиране на система на обща отбрана, което ще подлежи на ратификация в съответствие с конституционните изисквания на държавите – членки на ЕС.

3.2. Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

Материята на наказателното право и процес е една от областите, в които Договорът от Лисабон осъществява най-значими изменения. От една страна, бива премахнат особенният режим на Третия стълб, като наказателноправната уредба се вписва в общия модел на интеграция. Подчиняването на общата интеграционна рамка обаче е съчетано с някои особени разрешения, гарантиращи специфичните интереси на държавите-членки в наказателната проблематика – това са т.нар. клауза-спирчака и клауза-ускорител. От друга страна, Лисабонският договор осъществява напредък по отношение дефинирането на ясна концепция за развитието на интеграцията в областта на наказателното право и процес.

3.2.1. Обща уредба на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси

Като стъпва на общата дефиниция за Пространството на свобода, сигурност и правосъдие като основна област на интеграционния процес, Договорът от Лисабон дава завършена формула за мястото на европейската наказателноправна уредба като компонент от това пространство. Член 67 ДФЕС извежда релацията между свободното движение на хора и развитието на европейска наказателноправна уредба. Параграф 3 определя направленията, които уредбата на наказателноправната проблематика на нивото на ЕС може да има, също както и интензитета, който тя може да достигне. Цел на политиката на Съюза във визираната област е предотвратяването и борбата с престъпността. Основните форми на действие за постигане на тази цел са сътрудничеството на компетентните правоохранителни и правораздавателни органи, както и взаимното признаване на постановените от тях актове. Като допълваща мярка Договорът от Лисабон допуска осъществяването на сближаване на наказателните законодателства.

Развитият в чл. 67(3) и 82(1) ДФЕС режим на интеграция в наказателноправната материя се вписва изцяло в модела, лансиран от Европейския съвет в Тампере и възпроизведен в предложенията на Конвента⁹⁸. По този начин Договорът от Лисабон „конституционализира“ на нивото на първичното право взаимното признаване на актовете в наказателното правораздаване и създаването на нов вид механизъм на правно сътрудничество. В рамките на тази формула се осъществява и признаването на общностна компетентност⁹⁹ в областта на наказателнопроцесуалното и на материалното наказателно право.

Независимо че парадигмата „сътрудничество-взаимно признаване“ предполага по-ограничен процес на интеграция и не толкова интензивна европейска уредба, с оглед преодоляване на задръжките, присъщи на някои държави-членки, които разглеждат компетентността в наказателноправната материя като изначално присъща на суверенитета на държавата, Договорът от Лисабон възпроизвежда и познатите ни от Конституцията гаранционни процедури на чл. 82(3) и чл. 83(3) ДФЕС, добили публичност като т.нар. клауза-спирачка. Идентичните разпоредби на първите алинеи на двата текста позволяват на всяка държава-членка да блокира протичането на общата законодателна процедура в хипотезата на приемане на акт, който има за предмет хармонизиране на материалното наказателно право или на наказателния процес, като се позове на засягане на основни аспекти на наказателноправната ѝ система. Поставеното условие за постигане на консенсус в Европейския съвет, за да продължи разглеждането на акта по общата процедура, позволява да бъде търсено минимизиране на заложените нормативни решения или да се препятства изцяло приемането на акта. Същевременно е запазена и възможността

⁹⁸ Европейският съвет, проведен в Тампере, Финландия, на 15-16 октомври 1999 г., определя като основен принцип в развитието на европейската уредба в областта на правосъдието и вътрешните работи принципа на взаимно признаване на актовете, постановени от компетентните органи в гражданското и наказателното правораздаване.

⁹⁹ Понятието общностна компетентност отразява класическата формула на предоставяне на компетентност на европейско ниво, присъща на интеграционния модел още с неговите първи форми – ЕОВС, ЕИО и ЕОАЕ.

за диференциация, която предвиждаше Конституцията, в случай на използване на „спирачката“ и липсата на консенсусно решение. Алинея втора на двете норми позволява изграждането на засилено сътрудничество по спорния акт, ако най-малко девет държави-членки желаят това.

Следва също да се има предвид, че развитието на европейската уредба в наказателноправната област и задълбочаването на интеграционния процес в това направление в значителна степен ще зависят от прилагането на още едно разрешение, което Лисабонският договор предвижда като нормативна възможност в чл. 86 ДФЕС – създаването на Европейска прокуратура на основата на Евроюст. Съобразно изведените в параграф 2 правила относно компетентността на бъдещата Европейска прокуратура, при евентуалното ѝ създаване механизмът на наказателноправно сътрудничество в ЕС ще бъде допълнен с единен орган на разследване и обвинение относно престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза и евентуално в съответствие с чл. 86(4) ДФЕС относно престъпления, представляващи форма на трансгранична тежка престъпност. В този случай към наказателноправната уредба на ЕС ще бъдат включени и общи наказателнопроцесуални норми, които уреждат разследванията и обвиненията, осъществявани от Европейската прокуратура, както и относно съдебния контрол на нейните актове. Подобно решение ще измени съществено настоящата конфигурация на наказателноправния дял на Пространството за свобода, сигурност и правосъдие и ще бъде силен фактор по посока задълбочаване на интеграцията в тази материя.

3.2.2. Предоставяне на компетентност в областта на наказателния процес

С оглед осъществяването на модела на взаимно признаване на съдебните актове като централен елемент на сътрудничеството в наказателноправната област, Договорът от Лисабон предоставя на ЕС компетентност да приема определен

кръг общи правила в областта на наказателнопроцесуалното право. Член 82(1), ал. 2 ДФЕС предвижда приемането на специални норми, заместващи класическата уредба на международното правно сътрудничество в отношенията между държавите – членки на ЕС. Тези норми могат да се отнасят до:

- правила и процедури на взаимно признаване и изпълнение на присъди и съдебни решения в наказателното производство;
- предотвратяване и разрешаване на спорове за компетентност между съдилища в различни държави-членки;
- улесняване на сътрудничеството между компетентните органи на наказателното производство в различните държави-членки.

Член 82(2) ДФЕС предвижда, доколкото това е необходимо за улесняване на взаимното признаване на присъдите и съдебните решения, както и на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси с трансгранично измерение, ЕС да приема уредба, установяваща минимални правила относно:

- съвместимостта на доказателства, събрани в рамките на наказателното производство в различни държави-членки;
- правата на лицата, участващи в наказателното производство;
- правата на жертвите на престъпления;
- други елементи на наказателния процес, определени от Съвета с единодушие, след одобрение на Европейския парламент.

Договорът от Лисабон ограничава европейската уредбата в областта на наказателния процес до това, което е стриктно необходимо за осъществяване на взаимното признаване на съдебни актове, както и за съвместимостта на някои основни елементи на наказателния процес в отделните държави-членки. Избраната формула на хармонизация към минимума обаче крие риска да не бъдат намерени достатъчно ефективни решения на отдавна доказаните недостатъци на класическия модел на международно правно сътрудничество. Предвид на осъществяването на хармонизацията чрез директиви е възможно възникването на допълнителни трудности и разминавания, които в дадени хипотези да не позволят провеждането на ефективно наказателно производство и реализиране на

основната цел, която съдебното сътрудничество по наказателни дела има – разкираването и наказването на различни деяния-форми на трансгранична организирана престъпна дейност. Евентуалното създаване на Европейска прокуратура същевременно може да измени чувствително тази перспектива, особено ако Европейската прокуратура бъде натоварена да преследва случаи на тежка престъпност с трансгранични измерения. Наличието на единен орган, който ръководи пряко действията по разследване и обвинение, както и осигуряването допустимостта на доказателства и доказателствени средства, събрани на територията на различни държави-членки въз основа на единни процесуални правила, уредени в регламент, ще бъде съществен фактор по посока повишаване ефективността на наказателното преследване в случаите с трансграничен елемент.

3.2.3. Предоставяне на компетентност в областта на наказателното право

Като допълващ елемент в развитието на механизма на взаимно признаване и сътрудничество между компетентните органи на държавите-членки Договорът от Лисабон изрично признава общностна компетентност в областта на материалното наказателно право. Предоставените на Съюза правомощия са свързани с установяването на минимални правила относно инкриминирането на дадено поведение, както и относно приложимите спрямо него наказателни санкции.

Приемането на мерки на хармонизация на материалното наказателно законодателство е възможно в две хипотези:

- с оглед противодействието на особено тежка престъпност с трансгранични измерения като различни форми на тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, пране на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност, организирана престъпност;

- както и когато сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки в областта на наказа-

телното право се налага с оглед осигуряване на ефективното прилагане на общностното законодателство в друга област на интеграция, в която вече е осъществена хармонизация.

В първата хипотеза е налице компетентност, която отразява правомощията, които досега имаше Европейският съюз в рамките на Третия стълб¹⁰⁰, макар записът в чл. 83(1) ДФЕС да е по-ясен и с по-широко приложно поле. Втората хипотеза се приближава до особената формула на признаване на компетентност на ЕО в материята на наказателноправната защита на околната среда, изведена от СЕО в решението му по дело С-176/03 и развита в решението по дело С-440/05¹⁰¹.

В анализа на разпоредбите на чл. 83(1) и (2) ДФЕС стои въпросът: дали в посочените хипотези приемането на актове на хармонизация е обусловено от наличието на необходимост с оглед постигането на по-добри резултати в сътрудничеството между компетентните органи на държавите-членки? Необходимо ли е, за да бъдат упражнени правомощията на Съюза по хармонизиране на материалното наказателно право, на първо място да се прецени, че прилаганите досега на национално ниво решения не позволяват да бъде осъществен достатъчен резултат и приемането на съответната мярка се налага с оглед ефективното сътрудничество между компетентните органи на държавите-членки в противодействието на съответното поведение? При системното тълкуване на визираните норми, във връзка с чл. 82(1) и 82(2) ДФЕС може да се заключи, че в случая на хармонизация на норми на материалното наказателно право не е поставено изрично условие съответното решение да се налага с оглед механизма на съдебно сътрудничество между компетентните органи на държавите-членки. И ако в хипотезата на чл. 83(1) ДФЕС подобно изискване би имало определено основание, доколкото същността на хармонизирането в този случай се отнася до подобряване дейността на националните органи по разкриване и наказване на съответните тежки трансгранични престъпле-

¹⁰⁰ Чл. 31(1), буква е) от ДЕС.

¹⁰¹ СЕО, 13 септември 2005, *Комисията/Съвета*, дело С-176/03; СЕО, 23 октомври 2007, *Комисията/Съвета*, дело С-440/05.

ния, т.е. сътрудничеството между националните органи е от определящо значение за противодействието на съответните престъпни деяния, в хипотезата на чл. 83(2) ДФЕС цел на хармонизирането е гарантиране на ефективното прилагане на материалното законодателство, прието като функция на една или друга политика на Общността. Оттук при прилагане на чл. 83(2) ДФЕС наличието на нужда в рамките на съдебното сътрудничество и взаимното признаване на съдебни актове не следва да се явява определящ елемент за предприемането на мерки от страна на ЕС.

Следва да се подчертае също, че Договорът поставя особени допълнителни условия по упражняване на предоставената на ЕС компетентност в областта на материалното наказателно право:

- В хипотезата на чл. 83(1) ДФЕС хармонизирането на диспозицията и санкцията на съответното деяние следва да бъде наложително с оглед естеството или последиците от него, или предвид особената нужда от общо противодействие на деянието. Това означава, че по начина на неговото извършване, то следва да бъде свързано с повече от една държава-членка, конкретният престъпен резултат да се отнася до повече от една държава-членка или макар деянието да е локализирано на територията на една държава от Съюза, неговата специфика да е такава, че ефективната реакция срещу съответното противоправно поведение да налага съчетаване на усилията на няколко държави.

- Що се отнася до чл. 83(2) ДФЕС, като условие за въвеждането на общи минимални правила относно съдържанието на диспозицията и санкцията на дадено престъпление на европейско ниво, е необходимо да бъде налице друга материално-правна уредба в правото на Съюза, представляваща форма на хармонизация в рамките на политика на ЕС в дадена област, нарушение на която съответното деяние представлява.

Договорът определя като приложима процедура при приемане на мерки на хармонизация в материалното наказателно право обикновената законодателна процедура, т. е. съвместното приемане на решения, при гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета. В случаите на хармонизация по реда на чл. 83(2) ДФЕС приложима ще бъде законодателната

процедура, на която се подчинява нормотворческият процес в материята, чиято защита е цел на мерките на наказателна хармонизация. В преобладаващия кръг от случаи това отново ще бъде обикновената законодателна процедура.

Договорът изрично определя, че хармонизацията в областта на наказателното право се осъществява чрез директиви. Следователно държавите-членки ще транспонират съответните нормативни решения в своето вътрешно законодателство. В съответствие с практиката на СЕО относно директния ефект, който могат да проявят нормите на една директива, по принцип следва да се приеме, че ще бъде възможно едно частно лице да релевира пред съответния национален съд нормата на една директива, ако държавата-членка не е изпълнила задължението си да я транспонира коректно и ако самата норма отговаря на условията, за да прояви директен ефект¹⁰².

3.2.4. Европейски органи в областта на наказателното право и процес – Европол и Евроюст

а. Европол

В общ порядък дадените от Лисабонския договор нормативни решения по отношение на Европейската полицейска служба (Европол) не се отличават съществено от досега развитата уредба на службата. Договорът остава в логиката на задълбочаване на взаимодействието между компетентните органи на отделните държави-членки чрез посредничеството и водещата роля на специализирано европейско звено в лицето на Европол. Несъмнено извеждането на полицейското сътрудничество от междуправителствената рамка на Третия стълб и подчиняването му на правната система на същинската интеграция е фактор, който ще допринесе за създаване на нова динамика, за по-бързо намиране на по-ефикасни решения относно дейността на службата. При дадената от Лиса-

¹⁰² Нормата следва да урежда права или права и задължения за частни лица, да бъде ясна, точна, прецизна, завършена и безусловна.

бонския договор рамка на полицейското сътрудничество обаче без нова ревизия на договорите Европейската полицейска служба ще остане звено на събиране и анализ на информация, на допълване и подпомагане на националните служби, лишена от възможността да извършва самостоятелни общи оперативни действия в европейски мащаб.

в. Евроюст

По отношение на Европейската служба за съдебно сътрудничество (Евроюст) Лисабонският договор също не се отдалечава осезаемо от формулата за работата на специализираното звено, която съществуваше досега. Според чл. 85(1) ДФЕС Евроюст е натоварена да подпомага координацията и сътрудничеството между националните органи за разследване и обвинение. Службата за съдебно сътрудничество е овластена да действа в случаите на тежка престъпност, засягаща две или повече държави-членки, или в случаи, изискващи съдебно преследване върху обща основа. Нейната дейност следва да стъпва на резултатите от оперативни действия и информация, предоставена от съответните компетентни органи на държавите-членки или от Европейската служба за полицейско сътрудничество (Европол). Така в съответствие с утвърдената формула на свързване системите на наказателно правораздаване в общ работен механизъм, без да бъдат създавани общи европейски елементи на разследване и обвинение на сегашния етап, на Евроюст се възлага функцията на свързващо звено в този механизъм.

В така дефинирания обхват на компетентността на Евроюст се съдържат две нови решения спрямо правомощията, с които досега разполагаше службата по силата на решението за нейното създаване от 28 февруари 2002 г.¹⁰³ На първо място Договорът от Лисабон предвижда, че на Евроюст може да бъде възложено правомощие по „започване на разследвания“. В сега действащата уредба Евроюст може да отправя

¹⁰³ Решение на Съвета от 28 февруари 2002 (2002/187/ПВР), ОВЕС, L 63, 6 март 2002 г.

искане в този смисъл до компетентните национални органи, но те не са формално задължени да предприемат съответните действия. Новата разпоредба дава основание да се смята, че занапред службата ще може да постанови акт за откриване на разследване, който ще има обвързващо действие за компетентните органи на държавите-членки. Всъщност, в какви конкретни форми ще се прояви това правомощие, предстои да бъде решено чрез регламент, както изисква чл. 85, § 1, ал. 2 ДФЕС. На второ място Договорът от Лисабон предвижда, че като правомощие на Евроюст може да бъде предоставено и правото да разрешава спорове за компетентност между органите на наказателно правораздаване на държавите-членки. Това предполага, че Европейската служба за съдебно сътрудничество ще бъде натоварена да се произнася към юрисдикцията на коя държава-членка следва да бъде отнесен даден случай, попадащ в обхвата на европейската уредба, като нейното решение има за последиствие прекратяване на производството в другата (другите) държава, свързана със случая.

Отворен остава въпросът за структурата и общия ред на упражняване компетентността на Евроюст. Договорът предвижда това да бъде решено в регламент на нивото на производното право. Да се очаква съществено изменение на досегашната формула за устройството и процедурите за работата на Европейската служба за съдебно сътрудничество едва ли е реалистично. Същевременно, предвид подчиняването на решаването на този въпрос на обикновената законодателна процедура чрез общия нормативен инструментариум на общностното право, е възможно да бъдат коригирани някои от слабостите на действащото устройство на Евроюст, сред които мнозина анализатори поставят разнородния му състав, променливите правомощия на националните членове, а оттам и различното съдържание на връзката с наказателното правораздаване на отделните държави-членки.

Уредбата на структурата, правомощията и реда на дейност на Евроюст чрез регламенти има своето значение и с оглед на директния ефект, който техните норми имат. Основателно е да се очаква, че в резултат на това държавите-членки ще се отна-

сят по-внимателно и отговорно към изпълнението на задълженията, които европейското съдебно сътрудничество поражда за тях. Разглежданата зависимост не е без значение и с оглед на обстоятелството, че според Лисабонския договор официалните действия по съдебната процедура се извършват единствено от компетентните национални органи и длъжностни лица.

Важна последица за Евроюст от решенията, заложиени в Договора от Лисабон по отношение на наказателноправната проблематика, е разширяването на обхвата и формите на съдебен контрол над дейността на службата. От една страна, цялата дейност на Европейската служба за съдебно сътрудничество ще бъде подчинена на общия ред на контрол от страна на Съда на ЕС. От друга страна, уредбата на правомощията, структурата и дейността на Евроюст чрез регламенти ще позволи да бъде задълбочен контролът, който националните съдилища упражняват над спазването на актовете на общностното право в конкретните случаи на наказателно производство, до които те се отнасят.

3.2.5. Създаване на Европейска прокуратура

Сред новите решения относно европейската институционална рамка в наказателноправната проблематика, особено значение има чл. 86 ДФЕС, който предвижда възможността да бъде създадена Европейска прокуратура. Подобно решение съдържащо и Европейската конституция, но новата редакция на Договорите разгръща първичната уредба на европейското обвинение и дава някои допълнителни решения от особена важност за неговото изграждане.

Договорът предвижда две разрешения по отношение създаването на Европейската прокуратура. При наличие на единодушие между държавите-членки и одобрение от страна на Европейския парламент европейското обвинение ще бъде създадено като нов общ компонент на предвидения от правото на ЕС инструментариум в Пространството на свобода, сигурност и правосъдие. При липса на единодушие ал. 2 на чл. 86 ДФЕС предвижда резервен механизъм за намиране на компромис в Европейския съвет. Като последен вариант е уредена възмож-

ността Европейската прокуратура да бъде създадена във формата на засилено сътрудничество между не по-малко от девет държави-членки, при прилагане на облекчени условия спрямо общия ред за установяване на засилено сътрудничество.

Според чл. 86 ДФЕС Европейската прокуратура ще бъде единен европейски орган на наказателно преследване в случаите на престъпления, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. Договорът допуска на европейското обвинение да бъдат възложени и правомощия във връзка с осъществяването на наказателна отговорност в хипотезата на престъпления – форма на тежка престъпност с трансгранично измерение. За целта трябва да бъде прието решение на Европейския съвет при гласуване с единодушие. Конкретният кръг от престъпни деяния, които ще формират материално приложното поле на уредбата относно Европейската прокуратура, следва да бъде определен в регламента за нейното създаване. Конкретните правомощия на Европейската прокуратура, които трябва да бъдат детайлизирани при създаването ѝ, ще се отнасят до разследвания, повдигане на обвинение, предаване на съд и поддържане на обвинението пред съда спрямо лица, извършили престъпни посегателства, влизащи в обхвата на материална компетентност на Европейската прокуратура.

Европейската прокуратура ще осъществява своята дейност въз основа на единни правила относно условията за упражняване на правомощията ѝ, действията на разследване и обвинение, допустимостта на доказателствата, съдебния контрол над процесуалните ѝ актове. Тези правила следва да бъдат уредени в регламенти по реда на чл. 86(1) ДФЕС, т.е. при прилагане на специалната процедура, предвидена за учредяване на европейското обвинение. Установяването на корпус от общи европейски норми относно осъществяването на наказателна отговорност в случаи на престъпления, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и евентуално на тежки престъпления с трансгранични измерения по същество ще представлява обособяването на специално европейско наказателно-процесуално право.

Като част от общите правила относно реда на упражняване правомощията на Европейската прокуратура ще трябва да

бъдат предвидени и норми относно свързването на действията на прокуратурата на европейско ниво със системите на наказателно правораздаване в отделните държави-членки. Това, от една страна, произтича от избраната в чл. 86(2) ДФЕС формула на разглеждане на повдигнатите от Европейската прокуратура обвинения от компетентните национални юрисдикции. От друга страна, предвид на установения ред на полицейско сътрудничество в чл. 87 и 88 ДФЕС, и в частност с оглед изричното правило, че Европол не може да осъществява самостоятелни оперативни действия, както и че прилагането на принудителни мерки е от изключителната компетентност на съответните национални органи, европейското наказателно-процесуално право ще трябва да съдържа и общи правила относно участието на националните органи в производствата, осъществявани от Европейската прокуратура. Тези правила би следвало да уредят обвързването на правоохранителните органи на държавите-членки с издадените от европейското обвинение актове, т.е. да създадат определена връзка на подчинение между европейската прокуратура и националните правоохранителни органи с оглед осъществяването на разследвания, разкриване, издирване и задържане на извършителите на съответните престъпни деяния, събирането на доказателства и доказателствени средства по осъществяваните производства. Неминуемо определена част от визираните процесуални действия ще бъдат осъществявани въз основа на акт на съответната национална юрисдикция по искане на Европейската прокуратура. При други обаче прякото изпълнение от полицейските или аналогични на тях органи на издадени от европейското обвинение нареждания няма как да бъде избегнато.

В заключение може да се изтъкне, че що се отнася до реформата на институциите, Договорът от Лисабон дава удовлетворителен отговор на основните въпроси, които Съюзът се опитваше да реши от средата на 90-те години: предвидена е нова формула на гласуване с квалифицирано мнозинство; уреден е нов модел на формиране състава на Европейската комисия, гарантирана е повече демократичност в процеса на вземане на решения и засилване на връзката на гражданите с европейския проект. Договорът систематизира и усъвършенства уредбата на разпределянето на властовите правомощия между държавите-членки и институциите на Съюза в обхвата на интеграционното право. Съществен напредък представлява придаването на обвързващо действие на Хартата на основните права, разрешение, което съществено засилва защитата правата и интересите на частните субекти в рамките на правната система на ЕС.

Предвидено е също задълбочаването на интеграцията в ключови за европейските народи материи, в които те имат общи нужди, като правосъдието и вътрешните работи, енергетиката, борбата с климатичните промени. Въпреки че остава подчинена на особени правила, които са по-близо до междуправителственото сътрудничество, отколкото до общата интеграционна рамка, уредбата във външните работи и сигурността също позволява постигането на по-ефективни и кохерентни външнополитически действия, отколкото досега приложимата рамка на Втория стълб.

В същото време следва да бъде отчетено, че приложеният при приемането на Договора от Лисабон подход буди сериозни възражения, що се отнася до демократичната издръжаност на разглежданата генерална ревизия. Не може да се очаква връзката между гражданите и европейското обединение да бъде засилена, когато на липсата на достатъчна подкрепа за едни или други решения в интеграционната система се дава отговор с обходни юридически маневри. С оглед на това от изключително значение е да бъдат максимално ефективно използвани заложените в Договорите нови решения по поска на по-широко участие на гражданите на ЕС в процеса на приемане на решения и упражняване предоставената на Съюза ком-

петентност. Особено значение в частност биха могли да имат европейската гражданска инициатива и уредбата на други форми на гражданско участие на базата на чл. 11 ДЕС-ДЛ.

Критични бележки могат да бъдат отправни и що се отнася до друга основна цел на реформата – опростяване на договорната уредба, постигане на по-високата степен на яснота и систематичност в първичното право на ЕС. Въпреки че в отделни области и по определени въпроси това изискване може да се приеме за постигнато, в други – например в уредбата на гласуването с квалифицирано мнозинство, както и що се отнася до уредбата на някои ключови принципи като принципите на субсидиарност, предоставена компетентност или лоялно сътрудничество, новата редакция на Договорите едва ли може да бъде пример за прецизна юридическа мисъл, отразяваща повече от пет десетилетия еволюция на системата на европейска интеграция.

Какви общи изводи за перспективите пред развитие на европейското обединение могат да бъдат направени в светлината на новата редакция на Учредителните договори? От една страна, Договорът от Лисабон в общ порядък запазва модела на интеграция, основан на общностния метод, с присъщия му правен инструментариум, институционна рамка, ред на приемане на решения. Може да се заключи, че правомощията на ключовите институции, носители на интеграционното начало – Парламента, Комисията, Съда или Централната банка, са запазени, а по отношение на някои от тях – като Парламента или Съда, дори разширени. Същевременно Договорът от Лисабон оставя достатъчно широко място за проявление на междуправителствения метод предвид на въздигането на Европейския съвет в институция на Съюза и скрепяване ролята му на върховна политическа инстанция и арбитър при приемането на ключови решения за развитие на интеграционния процес. Запазва се и централното място на Съвета на министрите в институционната архитектура на европейската интеграция. Отношение към представителството на националните интереси в системата, разбира се, има и предоставянето на по-широки правомощия на националните парламенти в процедурата на контрол по зачитане на субсидиарността. Така институцион-

ната парадигма на европейския проект и занапред ще бъде подчинена на една особена симбиоза между функционализма и интеграционния (или общностен) метод и междуправителственото начало. Ако тази симбиоза имаше своята логика в ранните фази на европейската интеграция обаче, днес тя едва ли е най-ефективното решение що се отнася до решаването на редица проблеми на европейско и глобално ниво, отдавна надхвърлили националните граници.

Не може да бъде оценено еднозначно и предвиденото в Договора от Лисабон потенциално разширяване на формите на засилено сътрудничество, т.е. разгръщането на модела на диференциация в развитието на процеса на европейска интеграция. При същественото разминаване в социално-икономическото развитие между повечето „стари“ и немалка част от „новите“ държави-членки, както и с оглед на проявяващите се различия в социално-културното и политическото отношение, допускането на възможността за диференциране на европейското обединение в редица области крие сериозни рискове пред неговото бъдещо развитие. Налагането на модела на диференциация може да има отрицателни последици относно кохерентността и ефективността на интеграционната система, както и да предизвика нейното делегитимиране в държави-членки, които биха били оставени трайно в периферията на процесите в ЕС.

Оправдано е да обобщим, че макар да не представлява идеалното решение за усъвършенстване, общата правна рамка на европейската интеграция, Договорът от Лисабон позволява преодоляването на институционната и политическата криза, от която беше заплашен ЕС вследствие провала на ДКЕ. Договорът може да се разглежда като типичен израз на основните зависимости, на които почива развитието на европейската интеграция от началото ѝ през 50-те години на XX в. до наши дни – решения, основани на сливане на интересите, напредък, осъществяван чрез взаимни отстъпки и компромиси, прогрес, осигурен, чрез поетапно реализиране на конкретни достижения. Договорът от Лисабон осигурява необходимата правна рамка за постигане на ефективни решения на общите проблеми, които имат участващите в интеграционния процес държави и народи.

Как тази рамка ще бъде използвана, зависи от наличната политическа воля, от личностите, които ще се ангажират с основните отговорности в институционната система на Съюза, от способността на гражданите да разберат значението на ЕС за техните интереси, да развият активно отношение към използването на Съюза като инструмент за решаването на конкретни ключови за тях въпроси, които отдавна са надхвърлили границите на националната държава и не могат да се върнат в нея.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ДЕО	Договор за създаването на Европейската общност
ДЕС	Договор за Европейския съюз (Договор от Маастрихт)
ДЕС-ДЛ	Договор за Европейския съюз – редакция от Лисабон
ДКЕ	Договор за създаване на Конституция за Европа
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕЕА	Единен европейски акт
ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕКПЧ	Европейска конвенцията за правата на човека и основните свободи
ЕОВС	Европейска общност за въглища и стомана
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
ЕС	Европейски съюз
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
МПК	Междуправителствена конференция
НПО	Неправителствена организация
ОСП	Обща селскостопанска политика
ФРГ	Федерална република Германия
ХОП	Харта на основните права

БИБЛИОГРАФИЯ

I. МОНОГРАФИЧНИ ТРУДОВЕ И СТУДИИ

- BROSSET, C. CHEVALIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN et C. SCHNEIDER** (dir.). *Le Traité de Lisbonne, Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne*. Bruylant, Bruxelles, 2009.
- CONSTANTINESCO Vlad, GAUTIER Yves, MICHEL Valérie** (dir.). *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2005.
- DONY Marianne**. *Après la réforme de Lisbonne : Les nouveaux traités européens*, Institut d'Etudes européennes, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2008.
- DONY Marianne, BRIBOSIA Emmanuelle** (dir.). *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*. Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2005.
- MAGNETTE Paul, WEYEMBERGH Anne**. *L'Union européenne: la fin d'une crise?*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2008.
- MITSOLEGAS Valsamis**. *EU Criminal Law*, Oxford University Press, Hart Publishing, 2009.
- PRIOLLAUD Francois-Xavier, SIRITZKI David**. *Le traité de Lisbonne*. La documentation française, Paris, 2008.
- RICCI Vanessa**. *Le Traité de Lisbonne et le contrôle juridictionnel sur le droit pénal de l' Union européen*. In: A. Weyembergh and S. Braum (eds). *Quel contrôle juridictionnel dans l'espace pénal européen?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2009.
- SAURON Jean-Luc**. *Comprendre le Traité de Lisbonne*. Gualino Editeur, Paris, 2007.

II. СТАТИИ В ПЕРИОДИЧНИ ИЗДАНИЯ

- FLORE Daniel**. *La perspective d'un procureur européen*. ERA Forum, vol. 9, n°2, July 2008, Springer.
- HINAREJOS Alicia**. *The Lisbon Treaty Versus Standing Still: A View from the Third Pillar*, European Constitutional Law Review, 2009, vol. 5
- LABAYLE Henri**. *Le traité de Lisbonne et l'entraide répressive dans l'Union européenne*. Revue des affaires européennes, 2007-2008(2)
- RIDEAU Joël**. *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne*. Revue des affaires européennes, 2007-2008(2).
- LADENBURGER Clemens**. *Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon*. European Constitutional Law Review, 2008, vol. 4, Issue I.
- LENAERTS Koen**. *De Rome a Lisbonne, La Constitution européenne en marche*. Cahiers de droit européen, 2008, n°3-4.
- MITSOLEGAS Valsamis**. *The third wave of third pillar law: which direction for EU criminal justice?* European Law Review; 2009(34), p. 523-560.

- MUNOZ Rodolphe.** *Les compétences de l'Union dans le cadre du traité de Lisbonne entre évolution et révolution.* Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2008/2, Larcier, Bruxelles.
- PEERS Steve.** *EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon.* European Law Review, 33, August 2008.
- SCHÜTZE Robert.** *Lisbon and the federal order of competences : A prospective analysis.* European Law Review, 33, October 2008.
- VAN WAEYENBERGE Arnaud, PECHO Peter.** *L'arrêt Unibet et le Traité de Lisbonne – un pari sur l'avenir de la protection juridictionnelle effective.* Cahiers de droit européen, 2008(44).

НОРМАТИВНА БАЗА

- Договор за създаване на Европейската общност. *Официален вестник С 325, 24 декември 2002 г.*
- Договор за Европейския съюз. *Официален вестник С 325, 24 декември 2002 г.*
- Договор за Европейския съюз – редакция от Лисабон. *Официален вестник С 115, 9 май 2008 г.*
- Договор за функционирането на Европейския съюз. *Официален вестник С 115, 9 май 2008 г.*
- Процедурен правилник на Съда на Европейските общности. *Официален вестник L 200, 29 юли 2008 г.*
- Директива 97/96/ЕО относно общите правила за развитието на Вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряване качеството на услугата. *Официален вестник L 176, 5 юли 2002 г.*
- Директива 2002/22/ЕО относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги. *Официален вестник L 108, 24 април 2002 г.*
- Директива 2003/54/ЕО относно общите правила за вътрешния пазара на електроенергия. *Официален вестник L 176, 15 юли 2003 г.*
- Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар. *Официален вестник L 376, 27 декември 2006 г.*
- Решение на Съвета от 28 февруари 2002 (2002/187/ПВР). *Официален вестник L 63, 6 март 2002 г.*

ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ

- Договор за създаване на Конституция за Европа. *Официален вестник С 310, 16 декември 2004 г.*
- Окончателен доклад на Работна група IX на Конвента за бъдещето на Европа, WG IX 13 CONV 424/02.
- Зелена книга на Европейската комисия „Към европейска стратегия за сигурност на енергийните доставки“, COM(2000)769 final.

Зелена книга на Европейската комисия „Европейска стратегия за сигурна, устойчива и конкурентноспособна енергетика“, COM(2006)105 final.

Съобщение на Комисията относно социалните услуги от общ интерес, COM(2006)177 final.

Бялата книга на комисията относно услугите от общ интерес, COM(2004)374 final.

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

СЕО, 15 юли 1963, *Plaumann*, дело 25/62

СЕО, 17 декември 1970, *Köster* дело 25/70

СЕО, 10 март 1971, *Deutsche Tradax*, дело 38/70

СЕО, 13 май 1971, *International Fruite*, дело 41-44/70

СЕО, 24 октомври 1974, *Walrave*, дело 36/74

СЕО, 28 октомври 1975, *Rutili c/ Ministre de l'Intérieur*, дело 36/75.

СЕО, 9 март 1978, *Simmenthal*, дело 106/77

СЕО, 19 юни 1990, *Factortame*, дело C-213/89

СЕО, 18 юни 1991, *ERT*, C-260/89

СЕО, 14 декември 1991, *Становище 1/91*

СЕО, 19 май 1993, *Corbeau*, дело C-320/91

СЕО, 13 януари 1995, *Roujansky*, дело C-253/94 P

СЕО, 27 април 1994, *Almelo*, дело C-393/92

СЕО, 15 декември 1995, *Bosman*, дело C-415/93

СЕО, 28 март 1996, *Становище 2/94*

СЕО, 12 май 1998, *Комисията/Съвета*, дело C-170/96

СЕО, 25 юли 2002, *Union de Pequenos Agricultores*, дело C-50/00 P

СЕО, 24 юли 2003, *Altmark* дело C-280/00

СЕО, 1 април 2004, *Jégo-Quéré*, дело C-263/02 P

СЕО, 13 септември 2005, *Комисията/Съвета*, дело C-176/03

СЕО, 16 май 2006, *Watts*, дело C-372/04

СЕО, 23 октомври 2007, *Комисията/Съвета*, дело C-440/05

СЕО, 3 септември 2009, *Kadi u Al Barakaat*, C-402/05 P

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД

ПИС, 3 май 2002, *Jégo-Quéré*, дело T-177/01.

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВТА НА ЧОВЕКА

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

Cour EDH, 30 juin 2005, *Bosphorus Airways v. Irlande*, req. n°45036/98