

Систематизация на източниците на правото на Европейския съюз

Емануил Коларов

System of Sources of the EU Law: The European Union is a unique international organization that is based on law. Its legal system has independent mechanisms of rule setting (legislation), implementation (execution) and dispute settlement (justice) – independent bodies for those functions and specific forms of acts with direct application. We can speak of a system of sources of the EU Law – these are specific forms of acts where we can find rules of law. Sources of EU Law may be divided into sources (broad meaning) of rules – these will be phenomena of primary source where rule-setting bodies first find rule to be set into a specific form (like sources of modern civilized society ideas and values – human dignity, human life, representation). They also may be divided into sources (narrow meaning) of positive law – these will be the forms which the will of the legislative bodies is incorporated in. Their will will then be the source and the public will face that will in the specific form of act. Thus the acts will become a source of law from the perspective of the public (and society). This paper will try to show a system of different sources of EU Law and to connect them with the respective forms of acts.

Key words: EU Law, sources of law, acts, Member States, EU institutions, legislation.

ВЪВЕДЕНИЕ

Европейския съюз е динамично развиваща се международна организация. В нея непрекъснато се осъществява процес на правотворчество, правоприлагане и правораздаване, което показва, че правният режим на ЕС се разгръща в самостоятелна правна система. Тази система е продукт, от една страна, на волята на държавите-членки, които създават първичната уредба на отношенията в Съюза; от друга – на активната роля на трите основни органа на Съюза – Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета, които създават правилата по прилагане на основните договори; от трета – на амбициозното участие на Съда на ЕС в тълкуването и разрешаването на проблеми при прилагането на правото на Съюза; от четвърта – постоянно развиващата се доктрина в областта на правото на ЕС. Развитието на правната система на ЕС чрез обогатяването на неговата компетентност с нови сфери на дейност дава възможност за систематизация на неговите норми – можем вече да говорим и за система на правото на ЕС, разделянето му на отделни негови дялове. Тези интензивно протичащи процеси, обема на компетентността, богатството на актове за уреждане на отношения в Съюза представляват и неговата непрекъсната еволюция през шестте десетилетия на съществуването му от създаването на общността за въглища и стомана през 1952 г. до наши дни.

Източниците на правото на Европейския съюз представляват интерес за правната теория. Те са проекция на различните нива на проявление на правната система на Съюза – това са различни нива на правотворчество и на правоприлагане, в крайна сметка, това са различните нива на управление в Съюза.

Правотворчеството в ЕС се проявява на следните равнища:

- правотворчество от държавите-членки – чрез съчетаването на взаимната им воля се постигат договорености на международно междуправителствено ниво. Тази воля се въплъщава в международен договор. Така се поставят първичните норми в отношенията между тях по повод създаването и функционирането на ЕС. Те могат да имат различен предмет: създаването на международната организация ЕС, изменението на правния ѝ режим, присъединяване на нови държави към него, прекратяване на членствени правоотношения с оттегляща се държава, създаване, изменение или прекратяване на специфични отношения с други държави и международни организации.

- правотворчество от институциите на ЕС – изразява се в едностранно волеизявление на овластен по силата на учредителните договори орган на управление на ЕС, с което се създават правила за поведение на субектите на правото на ЕС. Институциите на Съюза разполагат с ограничена компетентност – тя е в границите на

предоставената компетентност от държавите-членки на Съюза и се заключава в упражняването на посочени в основните договори правомощия. Те включват възможността за приемане на мерки по прилагане на договорни разпоредби. Поради това тези мерки представляват съвкупност от вторични правила, които винаги имат правно основание в първичното правило в съответния договор. Мерките добиват формата на регламент, директива, решение, препоръка или становище (чл. 288 Договор за функционирането на ЕС). За да породят правни последици формата им трябва да е на регламент, директива или решение.

- правотворчество в държавите-членки – то се изразява в приемане на правила от компетентни органи в държавите-членки (на държавно, регионално или местно равнище) по прилагане на правилата в договорите или в актовете на институциите на ЕС. Поради това, че тези органи представляват трето равнище, можем да определим правилата, които те приемат, като третични. Това е условно определяне, тъй като могат да бъдат приемани актове на държавно равнище, които да прилагат норми на основните договори на ЕС и в този случай реално вътрешната норма ще представлява вторична, производна от първичната.

Равнищата на правоприлагане следват логиката на правотворчеството.

§1. Системен подход към източниците на правото на Европейския съюз

В литературата липсва ясно определен подход към източниците на правото на ЕС. Независимо от усилията на множество автори, като че ли винаги се стига до представяне на актовете на ЕС – така системата, която предлага представлява система на актовете на Съюза, а не система на източниците на неговото право.

От българските автори Ж. Попова говори за това, че „системата от източници на правото на ЕС включва първичното и производното право на ЕС...” [1], като по този начин смесва системата на източниците със системата на правото на ЕС. Авторката също споменава, че могат да се използват и други критерии, като напр. писани и неписани, основни или второстепенни.

О. Борисов също прилага подобна схема – той говори за писано и неписано право. Писаните източници той разделя на значими и „недотолкова важни”. Той споменава за „актовете, съставляващи т.нар. първично право” и „вторичното (или т.нар. производно) право е друг писан източник” [2], с което отново се смесват източниците и нормите.

По-прецизен се опитва да бъде А. Семов, който изброява възможни критерии за систематизация, но разгръща изследването си върху класическото деление на първични и производни източници [3]. Цялостната система, която предлага, той включва писани и неписани източници, всяка от тези категории подразделена на вътрешни и външни източници. Писаните вътрешни източници подразделя на първични, производни и други производни източници.

От чуждестранните автори П. Матисен съчетава източниците на правото с приложимото от Съда на ЕС право. Поради оригиналния подход, ще го представим изцяло: „1. Съдът ... следва да прилага:

(а) разпоредбите на настоящия договор и правните актове, издавани от институциите;

(б) конвенциите, по които Общността е страна ...;

(в) обичайното право на Общността;

(г) основните принципи на правото на Общността;

(д) националното право на държавите-членки ...

2. В случай на препращане към международното право, Съдът следва да прилага чл. 38, ал. 1 от Правилника на Международния съд на Обединените нации.

3. Като спомагателно средство при определяне на приложимото право, Съдът може да използва решенията на международни трибунали, на Общността и доктрината” [4].

М. Хердеген [5] сравнява степенуването на нормите на правото на ЕС с това на вътрешното право. Той обаче говори за първичното право като договорите на Съюза и за вторично право – актовете на институциите.

На първичното и вторичното право акцентират и А. Харач, Кр. Кьониг и М. Пехцайн [6]. Тяхното съдържание те търсят в договорите и в актовете на институциите.

Р. Щрайнци недвусмислено подчертава, че „първичното право на ЕС и ЕО се състои от различни правни източници...”, които източници той по-нататък изрежда. Вторичното право авторът представя чрез „каталог на актовете”. Той използва и понятието третично право, производно от вторичното [7].

Т. Оперман представя подобна система чрез разделянето на общностното право от „междуправителственото право” [8] на втория и третия стълб на ЕС. В рамките на общностното право системата е отново на първично и вторично право, представена чрез съответните актове.

П. Крейг и Гр. Де Бурка не обръщат внимание на проблема с източниците на правото на ЕС. Въпреки това те правят пространно представяне на отделните актове. Актовете на институциите те определят като „инструменти” [9].

Представените накратко постановки на правната наука у нас и в чужбина показват, на първо място, че вече е станало класическо систематизирането на правото на ЕС на първично и вторично. На второ място, в науката се правят опити за построяване на по-пълна и широка система на източниците на правото на ЕС, към което принос правят и български учени. На трето място, често понятията се застъпват и смесват – степенуването на нормативните равнища се свежда до представяне на самите актове. На четвърто място, всички автори при представяне на източниците на вторичното право правят обзор на актовете на институциите, както са изброени в чл. 288 ДФЕС (предишен чл. 249 ДЕО) – регламенти, директиви, решения, препоръки и мнения. Това поставя под съмнение яснотата и определеността на понятието „източник на правото на Европейския съюз”.

Поради това смятаме, че е необходимо оформянето на системен подход към източниците на правото на ЕС. Този подход трябва най-напред на изясни понятието за източник на правото, което понятие ще приложи към разнообразието от източници и от актове в Европейския съюз. На следващо място, като резултат от прилагането на подхода, ще може да се определи кръгът от източници на правото на ЕС и той да се отличава от останалите форми, в които се полагат правила за поведение или в които се изразява волята на определени субекти. И така ще можем да разграничим равнищата на нормите на правото на ЕС от равнищата на източниците на тези норми.

§2. Източници на правото на Европейския съюз – понятие

Източниците на правото са въпрос, който буди дискусии в теорията на правото. Можем да погледнем на тях като на извори на норми в обществото. Така ще определим широко понятие за източника на правото – като такъв феномен, от който се ръководят отношенията в едно общество, от който лицата ръководят своите постъпки. Това широко понятие би засегнало етични, нравствени, социологически аспекти [10]. Припомняйки си елегантната дефиниция на Целз за правото като изкуство на доброто и справедливото, то винаги бихме възприели доброто и справедливото като източник на норми при уредбата на обществените отношения, а и в личното поведение. Не случайно правото не е самото добро и справедливо положение в обществото. То е онзи механизъм, посредством който отношенията между членовете на обществото, обществените отношения като цяло трябва да се приближат до идеята на същото това общество за добро и справедливо, до идеалното общество. Дори този широк възглед за източника на правото не може да се отдели от човека и от неговото светоусещане и възприемане на мястото му в обществото. Източникът на правото ще бъде за човека винаги това, което той възприема за редно, добро и справедливо.

През призмата на позитивното право виждането на онези правни субекти, които могат да вземат управленските решения, чиято воля се институционализира в съответна правна форма, ще представлява източник на правото. Такава ще бъде волята на мнозинството в представителния орган при приемането на определени текстове в законов нормативен акт. Такава ще бъде волята на държавните представители при сключване на международен договор. Следователно, в този широк смисъл възгледите на тези лица или множество от лица ще представлява изворът и на положителната норма. На плоскостта на Европейския съюз, можем да кажем, че взаимната воля на политическите представители на участващите в Съюза държави е първичният извор на норми в ЕС, възплътена в юридическия акт на учредителен договор.

В тесен смисъл, източникът на правото е такъв юридически факт или акт, от който черпим правила за поведение с многократно правно действие, насочени към неограничен и неопределен кръг лица. Така източниците на правото стават източници на правни норми. Следователно, в съдържанието на тези актове или факти ще трябва да търсим абстрактното и многократно приложимо правило. Тези източници трябва да бъдат легитимирани – да са приети от съответното общество като такива, да са приети по определен ред, да имат определено правно действие, да бъдат приети от овластени за това субекти, да могат при необходимост да бъдат приложени и чрез допустими способи за принуда.

Така поставена дефиницията за източниците на правото ни насочва към онези юридически факти или актове на Европейския съюз, в съдържанието, на които се съдържат правни норми. Следователно, от актовете на Съюза само нормативните актове ще имат характера на източници на правото на ЕС. Основавайки се на това заключение, трябва да изтъкнем, че погрешно в повечето разработки в тази научна област сред източниците на правото на ЕС се включват всички актове на Съюза, включително актове, приемани по конкретен повод в рамките на общата външна политика и сигурност, както и актове с индивидуално или общо действие – като решението (чл. 288 (4) ДФЕС), препоръките и становищата (чл. 288 (5) ДФЕС). Също можем да подложим на дискусия нормативния характер на директивите (чл. 288 (3) ДФЕС). Всички тези актове се адресират до определени субекти – индивидуално определени субекти (напр. решения, адресирани до определени лица) или кръг от субекти (неопределен брой субекти – напр. директиви, адресирани до всички държави-членки). Немската доктрина не пропуска при представянето на актовете, източници на вторичното право, да посочи, че това се отнася до регламентите и директивите.

Става ясно, че всеобща е тенденцията в систематизацията на източниците на правото на ЕС да се акцентира на йерархичното равнище на нормите, съдържащи се в определени актове на ЕС.

Ще си позволим да предложим следната система на източниците на правото на ЕС като приложим определени критерии. Независимо от критериите, съвкупността от тези източници представлява нормативната основа, на която се създава, развива се и функционира Европейският съюз като независим субект на международните отношения и правото. Системността в източниците на неговото право дава системността и на отношенията, които се пораждат, съхраняват се, изменят се, прекратяват се, погасяват се между субектите на правото на Европейския съюз.

§ 3. Критерии за систематизация на източниците на правото на Европейския съюз

Критериите за систематизация на източниците на правото на ЕС са такива подходи към определени юридически факти и актове, които ни дават възможност да групираме тези факти и актове. Критерият ни помага да разграничим едни факти и актове от други факти и актове.

Вече посочихме класическия критерии за систематизация на източниците на правото на ЕС – тяхното йерархично положение в цялостната система от актове на

Европейския съюз. Така разграничаваме източници на първичното право, източници на вторичното право и източници на третичното право на ЕС.

Друг критерий, който може да се очертае, е това дали източниците принадлежат собствено на правната система на Европейския съюз или са източници и в други правни системи. Така можем да разделим източниците на правото на ЕС на външни и вътрешни.

Следващ критерий, който можем да предложим, е дали източниците на правото на ЕС уреждат обществени отношения само в конкретна сфера от компетентността на Съюза или не. По този начин ще обособим общи и специални източници.

Начинът на възникване на източниците може да послужи за критерий да открием законодателни източници (приемани по законодателна процедура) и незаконодателни източници (приемани по друг начин). Допълнително според процедурата, по която се приемат актовете, източници на правото, можем да наблюдаваме такива, приемани по обикновената законодателна процедура, приемани по специална законодателна процедура, приемани по друга процедура (например международно договаряне, за присъединяване или оттегляне, за изменение на договорите).

Според това, чия воля формира правните норми, източниците на правото на ЕС могат да се разделят на такива, приемани съвместно от държавите-членки (напр. на междуправителствена конференция), съвместно от държавите-членки и Европейския съюз (конвент, Европейския съвет), приемани от Съвета и Парламента съвместно (при обикновена законодателна процедура), приемани от Съвета самостоятелно (при специална законодателна процедура), приемани от Комисията (при овластяване).

Според значението за правната система на ЕС можем да разделим източниците на основни (учредителните договори, регламентите) и допълнителни (договорите за изменение, за присъединяване).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Източниците на правото на ЕС представляват интересен и актуален проблем в изследванията на тази постоянно развиваща се правна система. Желанието за прецизност ни води до изоставяне на определени видове актове на ЕС, за да съсредоточим вниманието си върху онези актове (и факти), които играят ролята на източник на норми, посредством които да се уреждат обществени отношения в ЕС. Препоръките и мненията, независимо от тяхното значение в комуникацията между институциите и между тях и държавите и другите субекти, не могат да служат за източник на право поради техния необвързващ за адресатите ефект. Решенията и директивите трябва да бъдат изследвани в тяхното съдържание и тяхната насоченост към съответни адресати. Под въпрос може да се постави дали обичаят представлява източник на правото на ЕС, тъй като конкретна норма в това право трябва да му даде необходимата санкция, за да превърне обичайната норма в правна норма.

Изследванията са подкрепени по договор № BG051PO001-3.3.04/28, „Подкрепа за развитие на научните кадри в областта на инженерните научни изследвания и иновациите“. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Попова, Ж. Право на Европейския съюз. С. 2009, стр. 313.
- [2] Борисов, О. Право на Европейския съюз. С. 2000, стр. 39.
- [3] Семов, А. Система на източниците на правото на Европейския съюз. С. 2009, стр. 28.
- [4] Матисен, П.С.Р.Ф. Европейско право. Въведение. С. 2007, стр. 168.

- [5] Herdegen, M. Europarecht. München 2005, стр. 142.
[6] Haratsch, A., Ch. Koenig, M. Pechstein. Europarecht, Tübingen, 2006, стр. 129-131.
[7] Streinz, R. Europarecht. Heidelberg 2005, стр. 137, 138, 145.
[8] Oppermann, T. Europarecht. München 2005, стр. 138, 139.
[9] Craig, P., G. De Búrca. EU Law. Text, Cases and Materials. OUP 2008, стр. 82.
[10] Ганев, В. Трудове по обща теория на правото. С. 1998, стр. 276 и сл.

За контакти:

Гл.ас. д-р Емануил Коларов, Катедра „Публичноправни науки“, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 082-888 434, e-mail: ekolarov@uni-ruse.bg