

Видове източници на правото на Европейския съюз

Емануил Коларов

Types of Sources of the EU Law: This paper presents the types of sources of EU Law referring to the system of sources in previous paper. We introduce the following criteria for division of types of sources: level of legislation (sources of primary, of secondary and of tertiary law), whether they belong only to the EU legal system or not (internal and external sources), whether they regulate specific EU policy or apply in different spheres of EU competences (general and special sources), way of adoption (legislative and non-legislative sources), procedure for adoption (by simple legislative procedure, by special legislative procedure, by other procedure), adopting body (by the Council and the European Parliament acting together, by the Council acting alone, by the Commission, by other body), importance in the EU legal system (basic and complementary sources). The report presents also a system of EU acts as typical sources of law.

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

ВЪВЕДЕНИЕ

В предходната статия се опитахме да въведем системен подход към изучаването на източниците на правото на Европейския съюз. Задачата не е лека, тъй като родово понятие за източник на правото може да бъде определено по различен начин, съответно различни биха били и включените в обхвата му факти и актове. Ние определяме източника на правото като такъв юридически факт или акт, от който черпим правила за поведение с многократно правно действие, насочени към неограничен и неопределен кръг лица. По този начин източникът на право ще се яви като източник на правни норми. Те се легитимират като бъдат приети от обществото – от съответните субекти на социална власт, по съответен ред, с предвидено правно действие и с възможност да бъдат привеждани в изпълнение посредством допустими принудителни мерки.

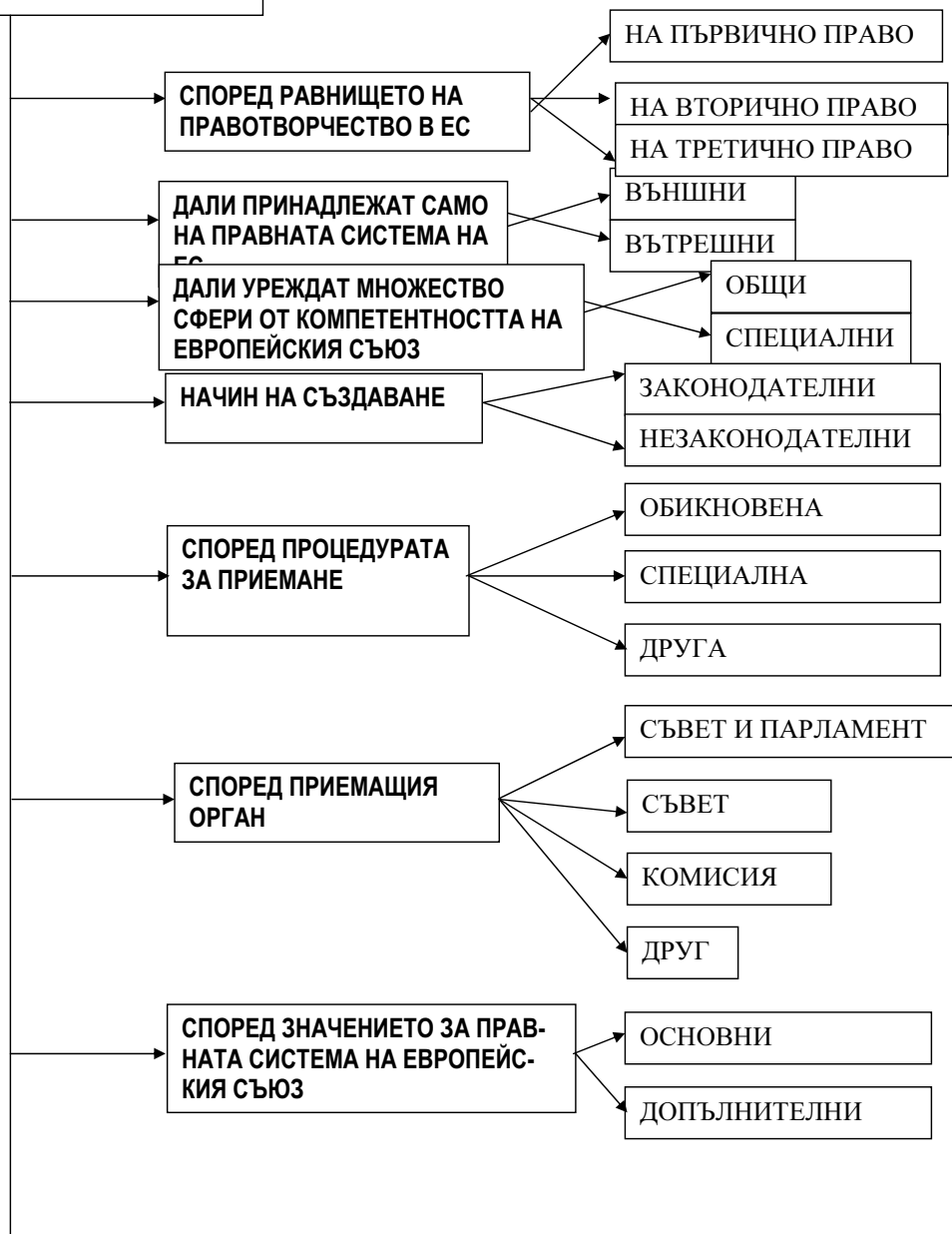
В настоящото научно съобщение ще се опитаме да разгърнем системата от източници на правото на ЕС в отделни видове източници.

§ 1. Система на източниците на правото на ЕС

Системният подход към изучаването на Европейския съюз може да ни представи Съюза като различни равнища на отношения в обществото и между държавно организираните общества. Сред системите в отношенията в Съюза се откроява системата на източниците на неговото право. Правото на ЕС представлява самостоятелна правна система. Тя разполага с механизми на правотворчество, правоприлагане и правораздаване, които се установяват и действат независимо от държавите-членки и от вътрешните им правни системи. Източниците на правото на ЕС могат да бъдат систематизирани чрез прилагането на критерии за групирането им. Такива критерии са: йерархичното им положение, принадлежността им към правната система на ЕС, урежданите обществени отношения, начинът на възникването им, приемиците субекти, значението за правната система на ЕС.

Следващата фигура се опитва да представи схематично тази система.

ИЗТОЧНИЦИ



§ 2. Система на актовете на Европейския съюз

Актовете на Европейския съюз се приемат от определени субекти – от държавите-членки съвместно, от държавите-членки заедно с трети страни, от държавите-членки съвместно с Европейския съюз, от няколко държави-членки, от някои от институциите на Европейския съюз съвместно, самостоятелно от институция на ЕС, от други органи на ЕС. Те могат да имат различно правно действие – да са задължителни или не. Могат да проявяват юридическата си сила спрямо различни субекти – да са задължителни за всички субекти или за точно определен вид субекти или точно определен субект. Може да бъдат приемани по различни процедури – законодателни и незаконодателни. Може да проявяват своето действие навън от приемащите субекти или да уреждат вътрешни отношения в него, в рамките на ЕС или във външните му отношения.

Определени норми в Договора за Европейския съюз (ДЕС) и в Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) насочват специално към видовете актове на Съюза. Напр. чл. 1 (3) ДЕС определя основополагащото значение на тези два договора и тяхната еднаква юридическа сила. Чл. 288 ДФЕС представя „правните актове на Съюза“ – регламенти, директиви, решения, препоръки и становища. Чл. 232 (1) ДФЕС предвижда, че Европейският парламент приема процедурен правилник. Същото се отнася и за Европейския съвет (чл. 235 (3) ДФЕС), Съвета (чл. 240 (3) ДФЕС), Комисията (чл. 249 (1) ДФЕС), Съда (чл. 253 (6) ДФЕС), Общия съд (254 (5) ДФЕС), Сметната палата (чл. 287 (4) ДФЕС), Икономическия и социален комитет (чл. 303 (2) ДФЕС), Комитета на регионите (чл. 306 (2) ДФЕС). Чл. 282 (4) ДФЕС се отнася до Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, а чл. 308 (3) ДФЕС до Устава на Европейската инвестиционна банка. Тези устава са включени в протоколи към договорите. Същото се отнася до Статута на Съда на ЕС, в който фигурират норми относно съставите и функциите на Съда, на Общия съд и на Съда на публичната служба. Чл. 228 (1) ДФЕС задължава Европейския омбудсман да представя доклад до Европейския парламент. Съдът на ЕС се произнася с решения и определения; той изпраща съобщения до страните; съдията-докладчик прочита доклад пред състава; генералният адвокат представя заключение. Сметната палата представя доклади. Съветът на гуверньорите на ЕИБ приема правилник за дейността на банката; одобрява годишния баланс и отчета за приходите и разходите.

В рамките на общата външна политика и сигурност Съвета може да приема решения. Тези решения се основават на Договора за ЕС и имат различен характер от решенията, свързани с осъществяването на останалите функции на Съюза.

Във външните отношения на Съюза се прилага механизъмът на международните договори – напр. търговски споразумения (чл. 207 ДФЕС), споразумения с международни организации (чл. 209 ДФЕС) и др. (чл. 216 и сл. ДФЕС).

Също международни договори са и тези за присъединяване на нови държави към ЕС (чл. 49 ДЕС), за изменение на основните договори (чл. 48 (2-5) ДЕС), за оттегляне от съюза (чл. 50 ДЕС).

Така можем да заключим, че системата от актове на Европейския съюз се развива в следните направления: актове от най-висок нормативен ранг – международни договори между държавите-членки и с трети страни (държави и международни организации); актове на институциите на Европейския съюз, продукт на правомощията им при осъществяване на дейностите на Съюза; актове на институциите на ЕС при упражняването на тяхната вътрешноорганизационна дейност.

Съвкупността от актове може да се систематизира по същите критерии, както и източниците на правото на ЕС – според йерархичното им място (първични, вторични), дали принадлежат само на правната система на ЕС (външни и вътрешни), според сферите на дейност на Съюза (обща и специални), според начина на прие-

мането им (законодателни и незаконодателни), според характера на правната уредба (нормативни и ненормативни – общи и индивидуални), според правното действие (задължителни и без обвързваща сила), според процедурата на приемането им (по обикновена законодателна процедура, по специална законодателна процедура или по друга процедура), според приемащия субект (от държавите-членки, от институциите), според значението им за правната система на ЕС (основни и допълнителни).

На системата и видовете актове на Европейския съюз ще бъде посветено самостоятелно изследване.

§ 3. Видове източници на правото на ЕС

Видяхме какво разнообразие от актове е характерно за Европейския съюз.

Ще се опитаме да ги представим в светлината на системния подход към източниците на правото на ЕС.

Съобразно класическия критерий за йерархичното разположение на източниците различаваме следните видове:

- източници на първичното право – те съдържат първични (оригинерни, примърни) правни норми, приемани по взаимно съгласие между държавите-членки. Формите на актовете (източниците), в които се въплъщават тези норми имат характер на международни договори. Такива са основните договори на Европейския съюз (Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз, Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия), както и договорите за изменение и допълнение, за присъединяване, за оттегляне, договорите с трети страни (държави и международни организации);

- източници на вторичното право – те съдържат правни норми, които се извеждат от действието (и прилагането) на първичните. Поради това се определят като вторични (деривативни, производни) правни норми. Те се приемат от институциите на ЕС въз основа, в рамките и в изпълнение на нормите на първичното право. Това са регламентите, посочени в чл. 288, както и мерките, предвидени в специални норми на договорите, когато имат нормативен характер (напр. чл. 46 ДФЕС – директиви, приети по обикновената законодателна процедура, за осъществяване на свободата на движение на работници; също възможността да се приемат „съответни разпоредби относно морския и въздушния транспорт” в рамките на общата транспортна политика – чл. 100 (1) ДФЕС);

- източници на третичното право – те съдържат правни норми, които се приемат в държавите-членки (на централно, регионално или местно равнище) по прилагане на норми на първичното или на вторичното право. Поради това тези норми се определят като третични (терциерни) правни норми. Такива са например нормите в част седма от Гражданския процесуален кодекс, свързани именно с прилагане на актовете на Европейския съюз в съответните процедури (връчване, събиране на доказателства, изпълнение, преюдициални запитвания). Въпреки че се съдържат в източник на вътрешното право, тези норми са уредени у нас при действието на норми от по-горен ранг – норми на вторичното право на ЕС – т.е. в ГПК те се появяват въз основа, в изпълнение, в приложение и в рамките, допустими от съответните регламенти и разпоредби на ДФЕС.

Според критерия дали източниците принадлежат собствено на правната система на Европейския съюз или са източници и в други правни системи, разграничаваме външни и вътрешни източници. Учредителните договори, например, са международни договори и като такива представляват източник на международното право. Редом с това са и източник на правото на ЕС. Нормативните актове, приемани от компетентните държавни органи са източници на вътрешното право, но когато те или норми от тях имат за предмет уредбата на отношения, пряко свързани с функционирането на ЕС се явяват и източници на правото на ЕС. Това ни дава възможност да ги определим като външни, нехарактерни за правото на ЕС. Вътрешните източници

са тези, които са характерни само за правната система на ЕС – напр. регламентите.

Съгласно критерия дали уреждат определена сфера или се прилагат в повече сфери от компетентността на ЕС, различаваме общи източници и специални източници. Общите източници са такива, които проявяват своето действие едновременно в множество сфери от компетентността на Съюза – такива са, например, учредителните договори, договорите за изменение, договорите за присъединяване (те предвиждат освен възникването на членствените правоотношения с новата държава, но и изменения в някои правила относно институциите, относно политиките на Съюза), Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и Условието за работа на другите служители на Съюза, приет с регламент на Съвета през 1968 г. Основните принципи на правото на ЕС също проявяват своето действие в множество сфери от неговите дейности – напр. принципът за забрана на дискриминацията, за законност и др. Специални източници са тези, които служат за нормативна основа на конкретна сфера от компетентността на ЕС – например, регламентите, приемани в областта на конкуренцията (регламент 1/2003 и 139/2004 на Съвета).

Според начина на възникване на източниците, можем да определим такива, приемани по законодателна процедура и такива, приемани по друг начин. По законодателна процедура се приемат основно регламентите. Когато договарят допуска друго (например определя приемането и на директиви или назовава акта „мерки“), то можем да допуснем, че и други актове биха могли да съдържат правни норми – напр. директивите, приемани от Съвета по чл. 115 ДФЕС за сближаване на правото на държавите-членки, или други хармонизационни мерки – по чл. 114 ДФЕС). По друг начин се приемат източниците на първичното право на ЕС – сключване на международни договори, присъединяване, оттегляне, вземане на решение от Европейския съвет за изменение на Част трета от ДФЕС (вътрешните политики и дейности), или на някои процедурни правила – напр. прилагане на квалифицирано мнозинство в Съвета или на обикновена законодателна процедура (чл. 48 (6-7) ДЕС). Според процедурата на приемането на законодателните източници, можем да ги подразделим на такива, приемани по обикновената законодателна процедура (напр. регламентите, приемани по чл. 75 ДФЕС) и по специална законодателна процедура (напр. разпоредби, приемани от Съвета по чл. 77 ДФЕС).

Според това, волята на какъв субект формира правните норми, източниците могат да се разделят на:

- приемани съвместно от държавите-членки – такива са учредителните договори, договорите за присъединяване, договорите за изменение (междуправителствена конференция);

- съвместно от държавите-членки и Европейския съюз – такива са договорите за изменение (конвент, Европейския съвет)

- приемани съвместно от Съвета и Парламента (при обикновена законодателна процедура) – такива са директивите, приемани по чл. 59 ДФЕС, актовете по чл. 56 ДФЕС;

- приемани от Съвета самостоятелно (при специална законодателна процедура) – напр. актовете на Съвета по чл. 89 ДФЕС;

- приемани от Комисията (при овластяване) – тази възможност е предвидена в чл. 290 ДФЕС. Въпреки че договарят определя актовете, които Комисията приема по делегация като незаконодателни и от общ характер, трябва да държим сметка за съдържанието на тези актове. Те могат да се явят източник, ако от тяхното съдържание могат да се изведат правни норми. Напр. Делегиран регламент 1152/2011 на Комисията за допълване на Регламент 998/2003 на Европейския парламент и Съвета относно определени превантивни здравни мерки. Друг пример може да бъде Регламент за изпълнение 1114/2011 на Комисията за отмяна на Регламент 601/2008 относно защитни мерки, прилагани към някои рибни продукти, внесени от Габон и предназначени за консумация от човека.

Според значението за правната система на ЕС можем да разделим източниците на основни и допълнителни. Основните източници полагат юридическата база на съществуването и функционирането на ЕС – такива са учредителните договори, такива са и регламентите, приемани в отделни области от компетентостта на ЕС – напр. регламент 1/2003 относно прилагането на членове 81 и 82 ДЕО (сега 101 и 102 от ДФЕС) в областта на защитата на конкуренцията във вътрешния пазар. Допълнителните източници са такива, които допълват или изменят основните (напр. договор за изменение, решение на Европейския съвет за изменение във вътрешните политики и дейности на ЕС или за изменение на процедурата за вземане на решение) или се използват като субсидиарен източник, когато в основен източник не може да се открие еднозначно правило – напр. преюдициално заключение по тълкуване на норма в ДФЕС или в източник на вторичното право, обичай, доктринални постановки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Системата на източниците на правото на ЕС показва разнообразие от гледна точка на критерии и на видове. Това се дължи на динамичното развитие на правната система на ЕС в неговото шестдесетилетно съществуване. В представените постановки не сме обхванали вътрешните процедурни правила като източник на право. Те са допълнителен източник на европейското процесуално право. Не сме обхванали и разделението на източниците по урежданата материя, с което те биха съответствали на системата на политиките и дейностите на Съюза – напр. източници на европейското конституционно право, на европейското административно право, на европейското икономическо право, на европейското аграрно право, на европейското конкурентно право, на европейското валутно право, на европейското митническо право, на европейското трудово право, на европейското договорно право и др. Надяваме се с настоящото научно съобщение да предизвикаме дискусия относно системите отношения в Европейския съюз, с което да дадем своя скромнен принос в развитието на изследванията на този политически и юридически феномен.

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.

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