

“Обществена подкрепа за устойчивото управление на зоните по Натура 2000 по черноморското крайбрежие”

Това издание е създадено с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП. Цялата отговорност за съдържанието на изданието се носи от Черноморска мрежа на неправителствените организации и при никакви обстоятелства не може да се приема, че това издание отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договаряция орган.

Европейското природозащитно законодателство и защитените зони

Правото на Европейския съюз и ролята на Европейския съд

За да се постигне правилно разбиране на същността на европейското природозащитно законодателство и по специално на разпоредбите, уреждащи устройството и защитата на защитените зони съгласно двете европейски директиви – Директива 79/409/ЕИО на Съвета относно опазването на дивите птици, позната като Директива за птиците, и Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, позната като Директива за местообитанията – е необходимо да се придобие обща представа за произхода и същността на европейското право. За да бъдем прецизни, следва да използваме за целта правилната терминология, поради което ще употребяваме термина „Право на Европейския съюз”, респективно „Право на Европейската общност”, с цялата условност на тези понятия. При изясняването на общата структура, принципите и приложимите правни актове на това право ще трябва да подчертаем и важната роля на Европейския съд при тълкуването на правото и уеднаквяването на прилагането на нормите на правото на Съюза.

Именно съдебната практика е тази, която се явява същественият коректив на политиката и действията на отделните държави-членки за идентифицирането, устройството и защитата на защитените зони по двете директиви.

Съдебната практика е извела и много от принципите, които сега се възприемат като аксиоми при прилагането на директивите от държавите-членки. Без познаване на детайлната съдебна практика става невъзможно абстрактните разпоредби на директивите да придобият реално приложение и очертание.

Важните промени, които Лисабонският договор въведе в устройството на Съюза и функциите на отделните органи, също подлежат на отбелязване, въпреки че все още краткото действие на тези промени не може да се прецени с оглед на тяхната устойчивост.

Встъпление

Правото на Европейския съюз е единна, многостепенна правна система, представляваща своеобразен правен хибрид, съчетаващ елементи на международната правна система с елементи на вътрешноправните системи на държавите-членки на Европейския съюз.

Това право може да се определи като самостоятелна правна система, която се развива на основата на регионалното международно право, понеже от една страна урежда правоотношения между държавите-членки, но така също приема и актове, пряко засягащи вътрешните субекти. Правото на Европейския съюз съчетава ефективно всички степени на правно въздействие, уреждайки не само международните, междудържавните и вътрешнодържавните отношения на държавите-членки; то включва и норми с пряко действие по отношение на вътрешноправните субекти – физически и юридически лица.

Като независима правна система, правото на Съюза, след сключването на първите международни договори, учредяващи трите общности и уреждащи международните отношения между държавите-членки и допълващите ги актове, е повлияно от специалните взаимоотношения между държавите членки. От историческа гледна точка, по отношение на правото на Европейския съюз са използвани различни наименования – право на Европейските общности, право на Европейската общност и право на Европейския съюз.

Понятието „Право на Европейските общности” бива използвано след първия етап на формиране на правото на ЕС, започващ с влизането в сила през 1952 г. на Парижкия договор, учредяващ Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), и завършващ през 1958 г. с влизането в сила на Римските договори, учредяващи Европейската икономическа общност (ЕИО) и Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ).

Относно следващия етап в развитието на правото на ЕС – „Правото на Европейската общност”, Европейският парламент приема през 1978 г. резолюция, с която се декларира приемането на едно общо название на трите европейски общности, а именно „Европейска общност”, като юридически тези общности остават диференцирани.

След влизане в сила на Единния европейски акт, въз основа на който се задълбочава икономическата интеграция в рамките на единния пазар, се приема окончателно посоченото по-горе название „Право на Европейската общност”. Това понятие се намира в употреба до влизането в сила на Договора за създаване на Европейски съюз (ДЕС). Терминът „Право на ЕС”, датира от 1993г., когато в сила влиза Маастрихтският договор (ДЕС).

Основа на правото на Европейския съюз са учредителните договори на трите Европейски общности, които са специфични международни договори, формиращи своеобразна конституция на Европейския съюз. Тълкуване на правото на Европейския съюз попада под изключителната юрисдикция на самия Европейски съюз и неговите органи, като ключова за тълкуването е компетентността на Съда на справедливостта (Европейския Съд). След Лисабонския договор този съд се превърна в съд на Европейския съюз.

Необходимо е да се обърне голямо внимание на разпоредбата на чл.1 от Договора за Европейски съюз, прокламираща, че „Съюзът се основава на Европейските общности и допълващите ги политики и форми, установени в този договор”. Цитираният текст определя принципно това, че основите на процеса и функциите на ЕС са възплътени в учредителните договори на европейските общности и допълващите ги разпоредби на Договора от Маастрихт.

Въпреки че в разпоредбата на чл.2 на Договора за Европейски съюз, като една от целите изрично бива прогласено „поощряването на икономическия и социален прогрес”, все пак икономическата интеграция продължава да се урежда от правото на Европейските общности, а правото на ЕС урежда политическата интеграция. Получава се сложна правна конструкция на преплитане на отделните компетенции –правната система на ЕС се състои

от правото на Европейските общности, допълвано от правото на ЕС, включено в Маастрихтския договор.

В заключение е нужно да се спомене, че приложимо е както правото на ЕО, така и това на ЕС – това зависи от областите и политиките, които се регулират. Като пример в тази насока, може да се спомене, че когато това са проблеми, обхванати в рамките на ЕО, те се регулират от правото на ЕО, а когато се касае до въпроси, засягащи външната политика, сигурността, правосъдието, вътрешните работи – те се уреждат от правото на ЕС.

Прието е, когато се говори за правото на Съюза, неговите норми да се подразделят на две големи групи. В зависимост от произхода и вида на нормите говорим за първично и вторично право на Европейския съюз.

Първичното право обхваща всички договори сключени между държавите членки за уреждане на отношенията при изграждането и устройството на структурите на отделните общности и Европейския съюз. За краткост ще наричаме тези договори учредителни договори или европейски договори.

Вторичното или производното право е резултатът на нормотворческата дейност на отделните органи на общностите и/или Съюза, като най съществена роля в тази насока играят основните органи – Европейската комисия, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз.

Свое специално място в структурата на източниците на европейското право играят съдебната практика на Европейския съд и общите принципи на правото на Европейския съюз.

Първичното право и Европейските договори

Накратко това са - Парижкия договор от 1951г. и Римските договори от 1957г. , влезли в сила на 01.01.1958г. , с които се учредяват Европейската общност за въглищата и стоманата/ЕОВС/, Европейската общност /ЕО/ и ЕВРАТОМ, с приложенията и протоколите към тях и с техните изменения и допълнения, въведени с Единния европейски акт (ЕЕА), в сила от 01.07.1987г., Договорът относно създаването на единен съвет и единна комисия на Европейските общности от 08.04.1965г., бюджетните договори, договорите за присъединяване на нови държави – членки от първото разширяване от 01.01.1973г. , до последното от 01.01.2007г. , както и Договорът за създаване на ЕС (ДЕС) от Маастрихт, ревизията с Договора от Амстердам от 1999г. и последните изменения, съдържащи се в Договора от Ница, в сила от 01.01.2003г. и Лисабонския договор, като основен първичен източник.

Учредителните актове на трите общности, представляващи основите на своеобразна конституция на ЕС, са по своята същност перфектни международни договори, в които е определен срокът на тяхното действие. Договорът учредяващ ЕОВС е сключен за срок от 50 години, а учредителните договори за ЕО и ЕВРАТОМ - за неограничен период. Договорът за ЕОВС се прилагаше (вече не е в сила) върху „европейските територии на държавите – членки и върху европейските територии, за чиито външни отношения отговаря някоя от подписалите го държави”. Договорите за ЕО и ЕВРАТОМ се прилагат към европейските територии, за чиито външни отношения е отговорна държавата – членка на ЕС.

Договорът за ЕВРАТОМ се прилага и към европейските територии на държавите – членки на ЕС, а също и по отношение на извъневропейските територии, намиращи се под тяхна юрисдикция.

Учредителните договори притежават сходна структура и техните норми условно биха могли да бъдат разделени в няколко групи.

Първата група включва преамбюли, уводни разпоредби, в които са възплътени целите и основните принципи на договорите, както и пътищата и средствата за тяхното постигане – всички те са разпоредби с пълна юридическа стойност.

Втората група включва базисни разпоредби, дефиниращи правния режим на институциите – състав, организация, задачи.

Третата група включва в състава си материално – правни норми, които са най – многобройните, тъй като уреждат всички сектори и икономически дейности на трите общности, като очертават предимно целите и принципите, съгласно които институциите дават конкретна правна уредба на определена обща политика или отрасъл. Този вид норми се дели в зависимост от действието си по отношение на частноправните субекти на 2 групи, а именно – норми притежаващи директен ефект, които пораждаат преки права и задължения в тяхната правна сфера и норми нямащи такъв ефект, а действието им се предхожда от допълнителен акт.

И накрая, четвъртата последна група обхваща заключителните разпоредби, които всъщност са нормите, включени в почти всеки международен договор, а именно – тези които уреждат въпросите с влизането в сила срок на действие, спирани или прекратяване на действието, отговорност и други.

Като отчитаме важноста на първичното право за всеки от договорите можем да резюмираме следното:

Договор от Лисабон

Договорът от Лисабон е подписан на 13 Декември 2007 г. Договорът трябва да се ратифицира от всичките 27 държави членки на европейския съюз, преди да влезе в сила. Основните цели на договора са да направи ЕС по – демократичен и отговарящ на очакванията на европейските граждани за по-високи стандарти на отвореност, прозрачност и обществено участие .

Договорът ще направи ЕС и по-ефективен и адекватен на глобалните предизвикателства, като измененията в климата, сигурността и устойчивото развитие.

Важна характеристика на договора е неговата ангажираност с проблемите на околната среда и правата на човека.

Договор за Конституция за Европа

Съглашението за подписване на Лисабонския договор последва дискусията относно Договора установяващ Конституцията за Европа /Европейската конституция/.

Този договор за Европейската конституция бе одобрен от държавните глави на страните членки заседание на Европейския съвет в Брюксел на 17 и 18 юни 2004 г. и бе подписан в Рим на 29 Октомври 2004 г.

Проектът за Конституция за Европа остана нератифициран и не влезе в сила.

Договор от Ница

Договора от Ница е подписан на 26 февруари 2001 г., влиза в сила на 1 февруари 2003 г. Договорът е посветен основно на реформирането на институциите на Европейския съюз

за да може ЕС да функционира по ефективно след разширяването си до 25 държави. Договора облекчава правилата за прилагане на засиленото сътрудничество и прави правосъдното сътрудничество по-ефективно. Европейската харта на основните права, изготвена предварително от специален конвент, бива приета на срещата на върха в Ница от председателите на ЕП, Комисията и Съвета

Договора от Ница, Договора за ЕО и Договора за ЕС са обединени в консолидирана версия.

Договор от Амстердам

Договора от Амстердам е подписан на 2 октомври 1997 г. и влиза в сила на 1 май 1999 г. Този договор допълва и преномерира договорите за ЕО и ЕС. Този договор разширява чувствително социалните измерения на ЕС.

Измененията засилват правовия характер на Съюза чрез укрепване на гаранциите за зачитане на основните права и свободи на гражданите и разширяването на съдебния контрол.

Консолидираната версия на тези два договора са приложени към Договора от Амстердам. Договора от Амстердам променя членовете на Договора за ЕС определени с букви от А до S и им дава нова числова стойност.

Договор за Европейски съюз

Договора за Европейски съюз който беше подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

Договорът за Европейски съюз, е окачествяван като нов етап в процеса на европейската интеграция. Той не отменя трите учредителни договора, а включва съдържанието им, като запазва в рамките на своята структура тяхното автономно съществуване.

Маастрихския договор променя името на Европейската икономическа общност на Европейска общност. Договорът въвежда нови форми на сътрудничество между държавите-членки и техните правителства в областта на отбраната и сигурността, както и в сферата на правосъдието и вътрешните работи.

Без да замества ЕИО, ЕОВС и ЕВРАТОМ, като единствено преименува “Европейската икономическа общност” в “Европейска общност”, ДЕС създава нова правна конструкция – ЕС, съществуваща наред и независимо от Общностите.

В следствие на това продължават да съществуват като самостоятелни субекти и трите Общности – ДЕС не ги влива в Съюза, който има само политическо, но не и правно съществуване като самостоятелен правен субект.

Като добавя нови сфери на междуправителствено сътрудничество в същото време Договорът създава нова структура с „три стълба”, както политически така и икономически.

Тази нова структура се нарича Европейски съюз /ЕС/.

Единен Европейски Акт

Единния Европейски Акт /ЕЕА/ е подписан в Люксембург и Хага и влиза в сила на 1 юли 1987 г. Единния Европейски Акт осигурява и гарантира придобивките за

европейските страни членки от прилагането на Общия Пазар. Единния Европейски Акт внася съществени изменения в Римския договор за Европейската икономическа общност /ЕИО/ – обновява легалната дефиниция на Общия пазар; прогласява принципа за икономическа и финансова солидарност; институционализира Европейския съвет.

Договор за сливане

Договора относно създаването на единен съвет и единна комисия на Европейските общности, известен още като Договора за сливане е подписан в Брюксел на 8 април 1965 г. и влиза в сила на 1 юли 1967 г. Договорът обявява единна комисия и единен съвет за трите Европейски общности.

Римски договор/и/

Римския договор има изключително важно значение за европейската интеграция. Този договор е подписан в Рим на 25 март 1957 г., и влиза в сила на 1 януари 1958 г., като създава Европейската икономическа общност .

Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия /Евратом/ е подписан по същото време и затова двата договора са известни като Римски договори.

Договор за създаване на Европейската общност за въглищата и стоманата

Договора за създаване на Европейската общност за въглищата и стоманата/ЕОВС/ е подписан на 18 април 1951 г. и влиза в сила на 23 юли 1952 г.

Договорът изтече на 23 юли 2002 г.

С този договор се поставя началото на поредицата европейски договори водещи до създаването на ЕС и последващото развитие на европейската интеграция.

Подписването на договора до голяма степен е повлияно от изявленията на Робер Шуман в неговата знаменита Декларация от 9 май 1950 г.

Основните европейски договори са били изменени и допълвани неколкократно, с оглед на процесите на разширяване и в частност при поредицата от присъединявания: през 1973 г. (Дания, Ирландия и Обединеното кралство); 1981 г. (Гърция); 1986 г. (Испания и Португалия); 1995 г. (Австрия, Финландия и Швеция); 2004 г. (Чехия, Кипър, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия и Словения), както и последното присъединяване 2007 г. (Румъния и България).

Във връзка с първичното право е нужно да се спомене, че допълнително към учредителните договори се приемат различни актове като приложения, протоколи и др. , приемани за неразделна част от договорите, към които се отнася.

Към тях се приемат допълнително и други международни договори, като част от правото на Европейския съюз, между които могат да се споменат основно следните групи:

Като субект на международното право ЕС сключва международни споразумения с трети държави и с международни организации, обвързващи, както ЕС така и държавите – членки. Тези споразумения представляват част от общностния правов ред, без да е нужен някакъв последващ акт на трансформация за влизането им в сила. Европейският съд в

Люксембург е компетентен да отмени решението за сключване на международно споразумение, ако то противоречи на Договора за Европейски съюз.

Договорите сключени от държавите – членки на ЕС могат да се определят като конвенции, ревизирани единствено за държавите – членки, „затворени“ за участието на трети държави. Целта им е да бъдат преодоляни някои трудности, породени от нарастналия обем на държавни задължения, както и свободното движение на лица в границите на ЕС.

Друг вид актове са международни договори, наричани „Sui generis acts”, които не са предвидени изрично в учредителните договори, но се приемат на практика. Тези актове съдържат норми с по-ограничена юридическа сила.

Към този вид актове спадат междуправителствените споразумения, програмите за действие, вътрешните служебни инструкции и решения.

Спомагателен но важен източник на правото на ЕС са и нормите на общото международно право. Поради общия си характер те са от значение само по отношение на въздействието, което оказват върху развитието на принципите на правото на ЕС. Съдът в своята практика прилага общите норми на международното право при необходимост.

Основавайки се на основните европейски договори институциите на ЕС приемат европейското вторично законодателство, което се прилага от страните членки.

Вторично право - правни актове на органите на ЕС

Актовете на органите на Европейския съюз съставляват друга голяма група нормативни разпоредби. Нормите на тези актове е общоприето да бъдат наричани с общото наименование – „вторично право” или „производно право”. Тези актове, се приемат съгласно правомощията на отделните органи, които произтичат от учредителните договори и с оглед осъществяване на целите на тези договори. В категория на «производното право» спадат правни норми, създадени съгласно вече съществуващи разпоредби, определяни като първично право т.е. «договорите» от които произтичат правомощията за институциите да създават вторични норми. Основните актове които органите на Европейския съюз издават са регламент, директива, решение, мнение (становище) и препоръка. Легалната квалификация на отделните актове се основава на два критерия - адресатът на правната норма и задължителната сила на акта. Естеството на даден акт не се определя от наименованието, дадено му от приемащия орган, а от конкретното съдържание. В голям брой случаи разпоредбите на първичното право посочват вида на акта, който следва да се приеме, напр. чл. 94 от ДЕО посочва директивата, но често се случва разпоредбите предоставящи права на определен орган, да не предвидят точно конкретния вид нормативен акт, който е нужно да се издаде. В тези случаи съответният орган на Европейския съюз сам решава какъв вид акт да приеме, като се ръководи от естеството на регулираната материя и от принципа на субсидиарност.

Без да анализираме промените които Лисабонския договор въведе, съгласно досегашната правна уредба основните видове правни актове са:

Регламент

Най-високо в йерархията на нормативната система на ЕС и едновременно с това основен източник на вторичното право стои регламентът, чиято главна функция е изграждането на еднообразно право в целия Европейски съюз.

Регламентът представлява средство, чрез което се осъществява нормативният суверенитет, прехвърлен от държавите – членки в полза на Общностите.

Съгласно правото на ЕС компетентни да приемат регламенти са следните институции и органи – Съветът на ЕС и/или Съветът на ЕС съвместно с Европейския парламент (ЕП) , Европейската комисия и Европейската централна банка (ЕЦБ). Регламентът притежава общо приложение – той е задължителен в своята цялост и е директно приложим във всички държави - членки на ЕС. Регламентът е адресиран не само до държавите – членки, но и към правните субекти на тези държави – физическите и юридическите лица, институциите и органите на ЕС. Регламентът е задължителен в своята цялост и затова никой от неговите адресати не би могъл частично или избирателно да прилага текстове от този вид акт. Освен това регламентът е директно приложим във всички държави – членки на ЕС, което го прави единствен такъв акт на ЕС . Това означава, че приложението му се извършва и правните последици настъпват без да са необходими допълнителни действия или приемането на каквито и да било актове от държавите – членки или от техните органи. Регламентът представлява акт с директен ефект, т.е. той поражда направо права и задължения за всички субекти на правото на ЕС. Всяко едно физическо или юридическо лице може да се позове на директния ефект на регламента, с цел да получи съдебна защита на придобити по силата на акта индивидуални права пред своя национален съд. В случай, че бъде направен паралел с националния правов ред, по своите характеристики и мястото си в нормативната система на ЕС регламентът е равнопоставен на закона. Като акт, регламентите могат да бъдат разделени, в зависимост от естеството си на два вида – базови и изпълнителни. Базови са тези регламенти, чието приемане се основава пряко на норма на първичното право, като целта им е да осигурят нейното изпълнение. Този вид регламенти съответстват на законите в националното законодателство и са съставени от общи и постоянни правила. Най – често те не съдържат детайлна уредба, а единствено основните насоки. Базовите регламенти биват приемани от Съвета на ЕС или от Съвета и Европейския парламент. Изпълнителните регламенти от своя страна се основават на базовите регламенти, като се приемат с цел осигуряване на тяхното изпълнение. Този втори вид регламенти се приема от Съвета, но по – често от Европейската комисия, действаща по делегация от Съвета.

Директива

Директивата, представляваща също част от вторичното право и е акт който обвързва всяка членка на ЕС, до която е адресирана, по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат. Директивата предоставя на националните власти избора на формите и средствата за постигане на резултата. Що се отнася до институциите, приемащи директиви – те са Съветът на ЕС, Съветът съвместно с Европейския парламент и Европейската комисия. Целта на този вид нормативен акт е да даде възможност за регулиране на държавите – членки, с оглед отчитане на националните им особености. Целта тук е не създаване на единно право, а хармонизиране на законодателствата на държавите – членки на ЕС. Директивата не притежава общообвързващо действие, а просто регламентира резултата, оставяйки в задължение на съответния национален законодател уреждането на средствата за постигането му.

За разлика от регламента адресат на директивата е единствено съответната държава – членка на ЕС. На основата на своето вътрешно законодателство всяка страна решава сама начина, по който да реализира актът на ЕС в националния правов ред – чрез закон, наредба, административен акт. Държавата решава и кой ще е изпълнителят на директивата на национално равнище. Принципа е че директивата не създава индивидуални права и задължения за гражданите и другите субекти.

Директния ефект на директивите може да се прояви, когато определена държава – членка не изпълни задължението си да приеме вътрешен акт по въвеждането на директивата. В този случай нарушените от това неизпълнение права на индивидите, могат да се защитят въз основа на процедура пред Съда на ЕС.

Дори и без изричното въвеждане на директивата всички носители на публичната власт в съответната членка на ЕС са длъжни да тълкуват националното право съобразно с директивата.

Всеки гражданин може да се позове на директния ефект, когато това е благоприятно за него. Директивите които не са хармонизирани могат единствено да пораждат права, но не и задължения в тежест на отделните лица.

Решение

Решенията са друг вид актове на вторичното право. Те са актове, задължителни като цяло за субекта, към който са адресирани. Този акт обвързва единствено и само адресата си, а такива могат да бъдат, както държава – членка, така и физическо или юридическо лице.

На практика решението по своята същност притежава характер на индивидуално предписание. Решения могат да приемат Съветът на ЕС; Съветът, съвместно с Европейския парламент; Европейската комисия и Европейската централна банка. Когато адресат на решението е физическо или юридическо лице от държава – членка на ЕС, тогава ефекта на решението се реализира чрез вътрешноправен акт.

Мнения (становища) и препоръки

Препоръките и мненията (становищата) са правни актове, които не притежават правнообвързваща сила. Двата акта се различават един от друг по това, че препоръките се отправят по инициатива на отделна институция, а мненията се приемат по повод на искане от друга институция. Препоръките се приемат от Съвета на ЕС, а мненията се дават от Европейската комисия. Целта на препоръката е да предложи, да посъветва адресата да възприеме определено поведение, имащо в по-голяма степен политически, но не и юридически задължителен ефект.

Мнението от своя страна или съдържа обща оценка на определени факти или създава условия за последващи процесуални действия. Адресат на препоръките са държавите – членки на ЕС, а на мненията (становищата) – държавите – членки или техните юридически лица.

Действие и влизане в сила

По въпроса за правния режим на актовете, представляващи източник на вторичното право, независимо от различията в тяхната правна природа и последици – те биват

подчинени на множество общи изисквания, при неспазването на които те могат да бъдат атакувани и отменени от Съда на ЕС. Ако даден регламент, директива или решение не отговарят на изискванията, този акт въпреки своите недостатъци е действителен, докато не бъде отменен от съда.

Онези актове, за които е предвидено задължително обнародване в Официалния вестник на ЕС – всички приети по процедурата на съвместно вземане на решенията – влизат в сила от датата, посочена в тях, а при липсата на такава – на двадесетия ден след обнародването им в Официалния вестник на ЕС. Регламентите на Съвета и Комисията и директивите, адресирани до всички държави – членки също се обнародват и влизат в сила на датата, посочена в тях, а при непосочване – на дванадесетия ден след обнародването им в Официалния вестник на ЕС.

Останалите директиви и решения се съобщават на адресата им и влизат в сила от момента на съобщаването. Обратното действие, по правило е недопустимо, заради изискванията за правна сигурност на актовете, но са възможни изключения например при оттегляне на акта, замяна на отменен акт и в редица други случаи.

Принципи на правото на Европейския съюз

Общностното право се гради върху йерархията на своите източници, като държавите – членки и физическите и юридическите лица са адресати, а не автори на нормите, приети от институциите. Зачитането се гарантира чрез централизиран съдебен контрол от страна на Европейския съд. Общите принципи са свързващото звено между първичното и производното право, а някои от тях са включени в учредителните договори, поради което принципите могат да се отнесат към първичното право. Важно да се отбележи, че принципите на общностното право се ползват с предимство пред международните договори, сключени от Общността и ЕС .

Общностното право не е външно за националните правни системи на държавите – членки. Интегрирането на правна система на ЕС в тази на държавите – членки се реализира чрез установената йерархия без европейското право да губи идентичността си.

Върховенство на европейското над националното право

Националният съд и другите държавни органи са длъжни да приложат европейската правна норма, ако тя противоречи на националната правна норма. В този смисъл Европейския съд е постановил че, разпоредбите на правото на Общността трябва да се прилагат изцяло и еднообразно във всички държави – членки от момента на влизането им в сила и през целия период докато действат.

Всеки национален съд в е длъжен да прилага правото на Съюза/Общностното право/ в неговата цялост и да защитава правата, които то предоставя на индивида и съответно – да не прилага разпоредба от националното право, която му противоречи, без оглед на това дали тя предхожда или следва разпоредбата на Общността.

Общностното европейско право винаги има предимство, дори и пред националните конституции.

Непосредствена приложимост

на общностното право

Европейското право е приложимо от момента на влизането в сила на правната норма и автоматично придобива статут на позитивно право във вътрешните правни системи на държавите – членки и става тяхна неразделна част. Непосредствената приложимост отстранява нуждата от изрично въвеждането на общностното в националното право.

Това важи с особена сила за регламентите – с влизането им в сила те стават неразделна част от правния ред на всяка държава-членка.

Този вид актове не се нуждаят от официално обнародване в национален печатен орган, тъй като необходимо и достатъчно е единствено публикуването им в официалното издание на ЕС.

Директивите и решенията, адресирани до държавите-членки, се нуждаят от национални актове, за да проявят действието си на територията на държавите-членки.

Директен ефект

Директния ефект означава че европейската правна норма, незабавно и пряко предоставя на физическите и юридическите лица субективни права, които трябва да бъдат признати и защитени от националните съдилища. Директния ефект дава възможност на физическите и юридическите лица пряко да бъдат защитавани срещу актове на националните органи, които противоречат на европейското право. Директния ефект е разяснен от Европейския съд по делото *Van Gend en Loos*.

Все пак не всички разпоредби на правото на ЕС притежават директен ефект. За да съществува този вид ефект, правната норма трябва да е годна да предоставя права на индивидите, а тази способност има единствено достатъчно точно и ясно формулираната разпоредба.

По отношение на правните субекти, спрямо които нормата създава непосредствени права и задължения, директният ефект се подразделя на :

- 1) Вертикален (ограничен) – спрямо, както държавите – членки, така и техните органи. Този вид предоставя възможност на заинтересуваните лица да се ползват направо от правото на ЕС срещу национални властнически органи.
- 2) Хоризонтален (пълен) – спрямо частните правни субекти.

Регламентът представлява единственият източник на правото на ЕС, по отношение на който директният ефект е общопризнат.

По отношение на директния ефект на директивата и възможността такъв да има, Съдът в решението си по делото **Ratti** постановява, че физически лица могат да се позовават на нереализирана във вътрешното право директива.

За разлика от регламента, директивата може да има единствено „вертикален директен ефект”, т.е. европейските правни норми не могат да бъдат противопоставяни пряко на частни лица, а единствено на държава – членка, към която са адресирани.

Други принципи

В европейската правна доктрина е изложена тезата, че основните принципи могат да се разделят условно на три групи, а именно:

- 1) Общовалидни принципи, съгласно международното право, общоприети в съответствие с чл.38 от Статута на Международния съд;

2) Принципи, пряко произтичащи от учредителните договори и правните системи на държавите – членки;

Основен принцип на общностното право, който е необходимо да се спомене е принципът на правната сигурност, който предполага всяко лице да знае нормите на правото на Общността и да основава своите действия на пълно доверие към тях. Това изисква законодателство да бъде ясно и предвидимо, а всеки правен акт да бъде доведен до знанието на заинтересованите лица, така че те да могат със сигурност да знаят момента, от който той започва да поражда правни последици.

Друго проявление на същия принцип е доверието в законодателството. Това предполага защита на частните лица от неочакваното или необосновано изменение на правните актове. Относно принципа за възлагане на изрична компетентност, подобно на държавите-членки, ЕС и ЕО притежават и упражняват собствена компетентност, но не могат сами да определят обема и сферите ѝ.

В правото на ЕС е въплътен принципът на субсидиарност, с цел да се уреди разпределението на управленските правомощия между държавите - членки и институциите на ЕС.

Принципът на пропорционалността е формулиран в чл.5 от Договора за ЕО - което и да е действие на общността не следва да надхвърля необходимото за постигане на целите на този договор.

Особено голямо внимание и признание в правото на ЕС получава общият принцип на признаване и защита правата на човека и основните свободи.

Той е въплътен в Устава на ООН, Международната харта за правата на човека, Европейската конвенция за правата на човека, в други международни актове, в законодателствата на почти всички държави, както и в учредителните договори.

С ратифицирането на Лисабонския договор се прие и прякото действие на Хартата на основните права на Европейския съюз. Освен това придобива същата юридическа сила като договорите . Тя става част от „нормите с конституционен ранг“, по които Съдът може да се произнася.

.Договора за ЕО съдържа разпоредби, които забраняват всякаква дискриминация на основата на национална принадлежност, както и такива, които уреждат свободата на установяване, на извършване на услуги, на правото на сдружаване и други международно признати права .

Ролята на общите принципи на правната система на ЕС се определя от целите и правилата, въплътени в учредителните договори и от общите правни традиции на държавите - членки.

Ако в учредителните договори липсва възлагане на определени функции, то в тези области компетентни са изключително държавите – членки на ЕС.

Прилагане на общностното право

Пълноценното функциониране на Европейския съюз и Европейските общности предполага европейското законодателство не само да бъде приемано, но да бъде въведено, прилагано и съблюдувано на територията на целия ЕС.

В съответствие с разпоредбата на чл.10 от ДЕО, отговорност за прилагането на общностното законодателство носят предимно държавите – членки и тази имплементация бива означавана като „косвена”.

Държавите – членки имат задължение да прилагат общностното право, но Европейската комисия е институцията, която е компетентна да следи изпълнението на задълженията от страна на държавите – членки, за да обезпечи ефикасното му съблюдаване.

Самите принципи, върху които се базира въвеждането на правото на ЕС на национално равнище, са: задължението за лоялно сътрудничество, произтичащо от чл.10 на ДЕО, и автономията на държавите – членки.

Според Европейския съд задължението на държавите – членки да адаптират националните си законодателства и практика с изискванията на правото на ЕС се отнася до всички органи на държавата – законодателни, изпълнителни, съдебни, и обхваща всички нива.

Все пак, в случай, че не бъде предвидено друго в общностното законодателство, държавите – членки имат свобода на избор по отношение на естеството на мерките, чрез които се постига имплементация.

Въпросът за конкретната мярка се решава в съответствие с конституционната система на отделната държава.

В процеса на въвеждане в действие на общностното право на национално равнище може да бъдат обособени няколко етапа. Първият от тях е транспонирането – понятие, с което се означава правният процес на прякото въвеждане на дадена общностна норма в националното законодателство. Правните актове, подлежащи на въвеждане, са директивите. По принцип директивите не са пряко приложими и нямат директен ефект. За да се гарантира, че целите, поставени в директивата ще се прилагат по отношение на отделните индивиди, е необходим акт на транспониране от страна на националния законодател, чрез който националното право да се адаптира към целите поставени в директивата.

Транспонирането трябва да се осъществява в рамките на периода, указан в директивата. Нормална практика е срокът на въвеждане да е около две години от приемането на акта. Задължението за транспониране в указания в самия акт срок е безусловно.

В случай, че някоя държава – членка има трудности от вътрешноправен характер за приемането на акта, тя трябва да поиска по – дълъг срок за транспониране.

Следващият втори етап на въвеждането, след транспонирането е осигуряването на ефективно прилагане. Този етап включва различни практически мерки, приемани от държавните органи, чрез които се осигурява адекватно функциониране на транспонираните общностни норми. Добра практика в тази насока е създаването на подходящи процедури. Самото осигуряване на съответствие се извършва не само от публичните власти, но често и от частния сектор например фирмите, различни неправителствени организации.

Следващият трети етап е гарантиране на съответствието. Според действащото първично право на ЕС самият Съюз има ограничени правомощия в тази насока, като институция, която има компетентност и отговорност да наблюдава прилагането на общностното право, е Европейската комисия като „пазител” на Договорите.

На основание разпоредбата на чл.220 ДЕО, основните принципи на общностното право и на общите правни принципи на държавите – членки, Европейския съд признава отговорността на държавата в случай на настъпили вреди от невъвеждане или лошо транспониране на правото на ЕС в националната правна система, както и при всяко нарушение на общностното право. Според Съда тази отговорност възниква независимо кой е националният орган или институция, нарушил принципа за върховенството на

общностното европейското общностно право или причинил неизпълнението респективно лошото изпълнение на задължението за транспониране.

За пълните текстове на европейското законодателство в това число на Европейските договори посетете порталната страницата за европейско право www.eur-lex.europa.eu/en/index.htm.

Следва да се има в предвид, че за автентични се считат единствено текстовете публикувани в Официалния вестник на ЕС.

Европейски Съд

Съдът на Европейския съюз осигурява еднаквото тълкуване и ефективното прилагане на правото на ЕС. Съдът е създаден през 1952 г., като юрисдикцията му се простира върху спорове с участието на държави-членки, институции на ЕС, компании и физически лица. Седалището на Съда е в Люксембург.

Работата му е да гарантира, че законодателството на ЕС се тълкува и прилага по един и същи начин във всички държави-членки на ЕС и че законите са еднакви за всички. Например той следи дали различни национални съдилища не издават различни решения по един и същи въпрос.

Съдът наблюдава също така дали държавите-членки и институциите на ЕС спазват изискванията на законодателството. Съдът разполага с правомощия да урежда юридически спорове между държавите-членки на ЕС, институциите на ЕС, предприятията и частните лица.

В Съда влиза по един съдия от държава-членка, така че в него са представени всичките 27 национални правни системи на ЕС. Но за постигане на по-голяма ефективност Съдът рядко заседава в пълен състав. Той заседава най-често в „разширен състав” от 13 съдии или в състави от петима или трима съдии.

За да се облекчи работата на Съда, който обработва едновременно хиляди казуси, и с оглед на големия брой заведени дела, както и за осигуряване на по-добра правна защита на гражданите, в помощ на Съда на Европейските общности през 1988 г. бе създаден Първоинстанционен съд.

Този съд, който е част от Съда, отговаряше за съдебните решения по определен вид дела, и по-специално по делата, заведени от частни лица, дружества и някои организации, както и по дела, свързани със законите в областта на конкуренцията.

Съдът на публичната служба на Европейския съюз е предвиден да разрешава спорове между Европейския съюз и неговите служители. Този трибунал е съставен от седем съдии и е прикрепен към Първоинстанционния съд. Този съд, който функционира в рамките на Съда на ЕС, се произнася по определени казуси, предимно жалби на физически лица, компании и някои организации, както и случаи, отнасящи се до правото на конкуренцията. В неговите рамки е обособен Европейски административен трибунал, който се занимава с уреждане на спорове между ЕС и неговите служители.

Работата на съдиите се подпомага от генерални адвокати, които представят публично и безпристрастно обосновани мнения по казусите. аботата на Съда се подпомага от осем „генерални адвокати”. Тяхната роля е да дават мнения по делата, внесени в Съда. Те трябва да правят това публично и безпристрастно.

Съдиите и генералните адвокати се назначават от държавите-членки за мандат от 6 години с възможност за подновяване. Част от състава на Съда се подменя на всеки 3 години.


С промените направени в Лисабонския договор наименованията се променят съответно на Общ съд, Съд и Съд на публичната служба.

Европейският съд представлява по своята същност върховна съдебна инстанция на ЕС. Той осъществява тълкуване, прилагане и доразвиване на правото на ЕС, като действа в различни функции, както следва:

- 1) Като Конституционен съд, когато е сезиран да отменя актове на Съвета и на Комисията;
- 2) Като Административен съд, когато взема отношение по молби на физически и юридически лица за отмяна на неправомерни актове на институциите или решава спорове между институциите на ЕС и техните длъжностни лица;
- 3) Като Граждански съд, решавайки спорове за обезщетяване на вреди, причинени от неправомерни актове на институциите или техни длъжностни лица;
- 4) Като Международен съд, решавайки спорове между държави - членки.

Съдът взема решения по внесените в него дела/производства/, които покриват широк кръг от правни спорове. Най-често разглежданите от Съда видове дела са изброени по-долу като от значение за защитата на защитените зони са първите две производства.

1. Преюдициално производство или така наречения косвен иск предпоставя възражение по законосъобразността на правото на ЕО, представено пред дадена национална юрисдикция. По принцип националният съд прилага самостоятелно общностното право, в случай че даден въпрос се отнася до прилагането на това право. Когато обаче националният съд е сезиран по въпрос, свързан с тълкуването на това право, то той има право да поиска предварително от Съда да се произнесе преюдициално по този въпрос. Съществува риск съдилищата в различните държави да тълкуват законите на ЕС по различен начин. В случай че такъв въпрос бъде повдигнат пред национален съд или правораздавателен орган в държава-членка, чиито решения не подлежат на атакуване, то сезирането на Съда е задължително.

Това означава, че ако един национален съд има някакви съмнения относно тълкуването или валидността на определен закон на ЕС, той може, а понякога е длъжен, да поиска съвет от Съда на Европейските общности. Този съвет се дава под формата на „преюдициално заключение“. Преюдициалното запитване е важен и силен инструмент за прилагането на европейското право. За съжаление сред българските съдилища се е създала атмосфера на negliжиране на този инструмент дори когато съдът действа като последна инстанция. 

2. Дела за неизпълнение на задължение страна на държави-членки се предявяват или от Европейската комисия, след предварителна административна процедура в която се предоставя се възможност на държавата да представи своите съображения и мотивирано становище, или от друга държава-членка, след предварително сезиране на Комисията.

Съдът установява дали съответната държава-членка действително не е изпълнила своите задължения; в такъв случай тази държава е длъжна да вземе съответните целесъобразни корективни мерки, а когато Европейската комисия сметне, че не са били взети съответни мерки, тя може (след предварителна процедура, подобна на посочената

по-горе), да предложи на Съда да постанови заплащане от страна на съответната държава, на еднократно платима сума или на периодична санкция, чийто размер се определя от

И в двата случая Съдът разследва обвиненията и излиза с решение. Ако наистина се установи вина, обвинената държава-членка трябва незабавно да коригира действията си.

Ако Съдът констатира, че държавата-членка не се е съобразила с решението му, той може да ѝ наложи глоба.

3. Дела за отмяна на незаконосъобразни актове или за неправомерно бездействие на институциите на Европейския съюз се завеждат когато институциите са приели актове, несъобразни с общностното право или, в нарушение на разпоредбите на общностното право, или не са приели такива т.е е налице бездействие.

Съгласно Договора за ЕО, Европейският парламент, Съветът и Комисията са задължени да вземат дадени решения при определени обстоятелства. Ако не го сторят, държавите-членки, другите институции на Общността и, при определени условия, частни лица или компании могат да подадат жалба до Съда с цел официално регистриране на това бездействие.

Исковете могат да бъдат предявени от държави членки, от самите институции, както и от всяко физическо или юридическо лице срещу решение, на което са адресати.

Съдът обявява нищожност на съответния акт или констатира бездействие, противоречащо на общностните задължения, като в такъв случай неизрядната институция е задължена да вземе необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда.

Ако някоя държава-членка, Съветът, Комисията или, при определени условия, Парламентът са убедени, че даден законодателен акт на ЕС е неправомерен, те могат да поискат от Съда да го отмени.

„Искове за отмяна” могат да бъдат предявени и от частни лица, които искат Съдът да прекрати действието на определен акт, защото им вреди пряко.

4. Дела за обезщетения за вреди включват разнообразни специфични случаи. Всяко лице или дружество, което е претърпяло вреди в резултат на действие или бездействие на Общността или на нейни служители, може да заведе различни видове дела, като например дело за отмяна на санкции, наложени на дружества или предприятия от страна на Комисията, дело за обезщетение за щети, причинени от институции или служители на Общността, дело за нарушение на договорите, сключени от Общността.

5. Съдът е компетентен и в поределени случаи да играе ролята на „втора инстанция” по отношение на ограничен кръг иски молби за обжалване на законосъобразността на решения например на Първоинстанционния съд.

Обжалването няма отлагателно действие по отношение на оспорвания акт.

Съдът има право да връща за преразглеждане решенията на съдебните състави постановени по преюдициални запитвания. Процедурата по преразглеждане може да бъде осъществена от Съда само по изключение поради съществуващия сериозен риск от накърняване на единството или целостта на правото на Общността.

Видно е че важна характеристика на правната система на ЕС е голямото значение на съдебната практика, като източник на правото. Благодарение на равнопоставеността на Съда с политическите институции на ЕС, които разполагат с нормотворчески правомощия – Съвета на министрите, Европейски парламент и Европейската комисия, и предоставеното му монополно право да дава автентично тълкуване, Съдът на ЕО не само прилага, но и създава правото на ЕС.

При тълкуване на правото на ЕС, Европейският съд прилага всички възприети начини, методи и принципи на тълкуване, които биват използвани в международното

право. Съдът е установил основните принципи, в съответствие с които са изградени основите на ЕС. В своята практика той е постигнал съвършенство при утвърждаване принципите на равенство и недискриминация и най-вече на равенство в третирането на хората при смяна на местоработата си от една държава - членка в друга. В своите решения и тълкувания той смята, че те са равнопоставени с правата и задълженията, произтичащи в националните законодателства за местните граждани. Съдът тълкува принципът на свободата, като го определя, като средство за насърчаването на свободата на търговията и личната мобилност на хората. Със своята практика Съдът създава общоприети правила, които прилага в последващата си практика и тези правила получават пряко отражение при разглеждането на аналогични дела.

Тези правила не са обвързващи прецеденти, а са традиция характерна за общото право и следва да се разглеждат като ръководство при приемането на следващите решения по дела със същия характер и уреждащи аналогичен предмет.

ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН И ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪД

Договорът от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 година от 27-те държавни и правителствени ръководители на държавите членки на Съюза, влиза в сила на 1 декември 2009 година.

Той измени двата основни договора, които са Договорът за Европейския съюз (ДЕО) и Договорът за създаване на Европейската общност, като последният вече е озаглавен „Договор за функционирането на Европейския съюз“ (ДФЕС).

Европейският съюз, който вече има юридическа правосубектност, заменя Европейската общност и Съюзът разполага с нова институционална рамка. В тази връзка правораздавателната система на Съюза като цяло получава името Съд на Европейския съюз, който се състои от три юрисдикции: Съд, Общ съд и Съд на публичната служба.

Договорът от Лисабон запазва принципно условията и реда за назначаване на членовете на институцията, действащите понастоящем разпоредби в смисъл, че съдиите се назначават по общо съгласие от правителствата на държавите членки за срок от шест години, но вече след предварителна оценка и консултиране с комитет, натоварен да дава становище относно годността на кандидатите да упражняват функциите на съдия и генерален адвокат на Съда и на Общия съд.

Що се отнася до генералните адвокати, с декларация се предвижда, че техният брой е възможно да се увеличи от осем на единадесет по искане на Съда.

Актовете на Европейския съвет и на отделните органи и служби (агенции, служби и т.н.), които следва да имат правни последици по отношение на трети страни, ще бъдат от подложени на правен контрол за законосъобразност. Във връзка с развитието на правораздавателната система условията за приемливост на исковете на физически и юридически лица, предявени срещу отделни актове на Общността, ще бъдат облекчени;

В тази връзка Договорът от Лисабон смекчава условията за допустимост на жалбите, подадени от частноправни субекти (физически или юридически лица) срещу решенията на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза. Частноправните субекти ще могат да подават жалби срещу подзаконовни актове, ако те ги засягат пряко и не включват мерки за изпълнение.

Важно е да се знае че частноправните субекти вече не следва да доказват както досега , че са лично засегнати от тези актове.

Обсегът на исковете за установяване на неправомерно бездействие се разширява и обхваща Европейския съвет, Европейската централна банка и други органи и служби на Съюза, които се въздържат от вземане на решение;

При полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси , компетентността на Съда да се произнася по преюдициални запитвания става задължителна и вече не е подчинена на условието за представяне на декларация от всяка държава членка за признаване на тази компетентност и за определяне на националните юрисдикции, които могат да го сезират.

С Договора от Лисабон полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправните въпроси се приобщават към общото право и всички юрисдикции могат да сезират Съда. Преходните разпоредби обаче предвиждат, че тази пълна компетентност ще се прилага едва след изтичането на пет години от влизането в сила на Договора от Лисабон. Всички ктoвете, приети в областта на съдебното сътрудничество по наказателни дела и полицейското сътрудничество, ще могат да бъдат изцяло предмет на съдебен иск, освен по отношение на контрола на валидността и на пропорционалността на полицейските операции, както и упражняването от страна на държавите-членки на тяхното задължение по опазване на обществения ред и вътрешната сигурност;

Договорът от Лисабон разпростира контрола на Съда и спрямо актовете на Европейския съвет, като последният е признат от Договора от Лисабон за пълноправна институция. По силата на нови разпоредби той е компетентен, по искане на засегнатата държава членка, да се произнася по законосъобразността на акт, приет от Европейския съвет, ако установи явна опасност от тежко нарушение на определени ценности от тази държава членка (зачитане на човешкото достойнство, зачитане на правата на човека и др

Установената с Договора от Маастрихт структура на стълбове отпада. Ето защо компетентността на Съда на Европейския съюз се разпростира върху правото на Европейския съюз в неговата цялост, освен ако в договорите не е предвидено друго.

Така Съдът придобива обща компетентност по преюдициални въпроси в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие поради отпадането на стълбовете и поради отмяната с Договора от Лисабон на членове 35 ЕС и 68 ЕО, които предвиждаха ограничения в компетентността на Съда.

Съществен напредък е постигнат по отношение на контрола по неспазване на задълженията: ако Съдът на Европейските общности бъде сезиран поради неспазване на задължението на дадена държава-членка да информира за взетите мерки по въвеждането на определена директива в националното законодателство, Договорът от Лисабон предвижда прилагането на механизма на имуществените санкции (фиксирана парична сума и/или принудителна парична мярка) за неизпълнение на съдебно решение, с което се установява неизпълнение на задължения.

Той предоставя и възможност на Съда да налага още от етапа на първото съдебно решение, установяващо неизпълнение на задължения, имуществени санкции в случаите, в които на Комисията не са съобщени национални мерки за транспониране на съответната директива.

Преюдициалното производство се разширява и по отношение на актовете, приети от органите, службите или агенциите на Съюза, които се включват в правото на Съюза, и така Съдът може да ги тълкува и да упражнява контрол върху тяхната валидност по искане

на националните юрисдикции, за да им даде възможност да проверят например съответствието на своето национално законодателство с това право.

В пълна степен тези промени ще се отразят по отношение на прилагането и тълкуването на природозащитното законодателство и по специално по отношение на изграждането на екологичната общоевропейска мрежа Натура 2000.

Двете производства които пряко засягат тези въпроси , а именно преюдициалното производство и делата за неизпълнение на задължение страна на държави-членки ще себъдът пряко повлияни от настъпилите промени.