



## ИЗТОЧНИЦИ И ОБХВАТ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Европейският съюз има статус на юридическо лице и в това си качество притежава собствен правен ред, различен от международното право. Освен това правото на ЕС оказва пряко или непряко въздействие върху правото на неговите държави членки и става част от правната система на всяка държава членка. Европейският съюз сам по себе си е източник на право. Правната уредба обикновено е разделена на първично законодателство (Договорите и общите правни принципи), вторично законодателство (основаващо се на Договорите) и допълващо право.

### ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО НА СЪЮЗА И ТЯХНАТА ЙЕРАРХИЯ

- Договор за Европейския съюз (ДЕС); Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС); както и протоколите към тях (общо 37 протокола, 2 приложения и 65 декларации приложени към договорите с цел уточняване на подробностите, без да са включени в пълния правен текст) [1.1.5](#);
- Харта на основните права на Европейския съюз [4.1.2](#);
- Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия (Евратом) все още е в сила като отделен договор.
- Международни споразумения [5.2.1](#);
- Общи принципи на правото на Съюза;
- Вторично право.

Договорите и общите принципи се намират на върха на нормативната йерархия и се наричат първично право. След влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. същата сила има и Хартата на основните права. Международните споразумения, сключени от Европейския съюз, са подчинени на първичното право. На следващото, по-ниско равнище се намира вторичното право: то е валидно само при условие че съответства на правните актове и споразумения, които имат предимство.

### ЦЕЛИ

Създаване на правен ред на Европейския съюз, който да даде възможност за постигане на целите, определени в Договорите.



## ИЗТОЧНИЦИ НА ПРАВОТО НА ЕС

**А.** Първично законодателство на Европейския съюз [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

**Б.** Вторично право на Европейския съюз

### 1. Общи положения

Правните актове на Съюза са изброени в член 288 от ДФЕС. Това са регламентите, директивите, решенията, препоръките и становищата. Институциите на Съюза могат да приемат правни актове от такъв характер единствено ако някоя от разпоредбите на Договорите им предоставя съответните правомощия. Принципът на предоставената компетентност, който определя границите на компетентност на ЕС, е изрично утвърден в член 5, параграф 1 от ДЕС. ДФЕС уточнява обхвата на областите на компетентност на Съюза, като ги разделя на три категории — изключителна компетентност (член 3) споделена компетентност (член 4) и подпомагаща компетентност (член 6), в съответствие с които ЕС приема мерки за подпомагане или допълване на политиките на държавите членки. Списъците на областите, в които се прилагат трите вида компетентност, са ясно установени в членове 3, 4 и 6 от ДФЕС. В случай че институциите не разполагат с необходимите правомощия за постигане на някоя от целите, посочени в Договорите, те могат да прилагат разпоредбите на член 352 от ДФЕС и така да приемат „необходимите разпоредби“.

Институциите приемат единствено правните инструменти, изброени в член 288 от ДФЕС. Единствено общите политики в областта на външните работи, сигурността и отбраната са изключение от общото правило, като за тях все още се прилага междуправителственият метод. В тази област общите стратегии, съвместните действия и общите позиции са заменени от „общите насоки“ и „решения, които определят“ действията и позициите, които следва да бъдат възприети от Съюза, както и начините за тяхното прилагане (член 25 от ДЕС).

Съществуват и други начини на действие, като препоръки, съобщения и актове, отнасящи се до организацията и функционирането на институциите (включително междуинституционални споразумения), чието наименование, структура и правна сила произтичат от различните разпоредби на Договорите или от правилата, приети в изпълнение на разпоредбите на Договорите.

### 2. Йерархия на нормите на вторичното право на ЕС

Членове 289, 290 и 291 от ДФЕС въвеждат йерархия на вторичното право, като се прави разграничение между законодателни актове, делегирани актове и актове за изпълнение. Законодателни актове са правните актове, приети в съответствие с обикновената или със специална законодателна процедура. От своя страна делегираните актове са незаконодателни актове с общо приложение, които допълват или изменят отделни несъществени елементи на даден законодателен акт. Правомощия за приемането на такива актове могат да бъдат делегирани на Комисията от законодателя (Парламента и Съвета). Законодателният акт определя целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането



на съответните правомощия, както и евентуалните неотложни процедури, когато е приложимо. Освен това законодателят определя условията, с които е обвързано делегирането, които могат да се състоят в правото да бъде оттеглено делегирането или в правото на представяне на възражения.

Актовете за изпълнение в общия случай се приемат от Комисията, която е компетентна в тази област в случаите, когато са необходими еднакви условия за прилагането на правно обвързващи актове. Единствено в специфични, надлежно обосновани случаи и в областта на общата външна политика и политика на сигурност изпълнителните актове се приемат от Съвета. Когато основният акт е приет по обикновената законодателна процедура, Европейският парламент или Съветът могат по всяко време да уведомят Комисията, че по тяхно мнение даден проект на акт за изпълнение превишава изпълнителните правомощия, предоставени в основния акт. В този случай Комисията трябва да преразгледа съответния проект на акт.

### **3. Различните правни инструменти на вторичното право на ЕС**

#### **а. Регламент**

Общо приложим, задължителен в своята цялост и пряко приложим. Регламентът трябва да бъде спазван изцяло от субектите, за които се прилага (частни лица, държави членки, институции на ЕС). Той се прилага пряко във всички държави членки още с влизането му в сила (на посочената в регламента дата или, ако не е определена конкретна дата — на двадесетия ден от неговото публикуване в Официален вестник на Европейския съюз), без да е необходимо транспонирането му в националното право.

Регламентът цели осигуряване на еднакво прилагане на правото на Съюза във всички държави членки. Той също така обезсилва действието на националните норми, които са несъвместими със съществените разпоредби на регламента.

#### **б. Директива**

Директивата е обвързваща за всички държави членки, до които е адресирана (една, няколко или всички), по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, но оставя на националните органи избора на формите и средствата за нейното прилагане. Националният законодателен орган трябва да приеме акт за транспониране на директивата в националното законодателство (наричан също така „национална мярка за изпълнение“), с който националното законодателство се привежда в съответствие с целите, определени в директивата. Отделните граждани получават съответните права и са обвързани от задълженията, предвидени в правния акт, едва след приемането на акта за транспониране. За целите на транспонирането държавите членки разполагат с известна свобода на действие, за да се вземат предвид специфичните национални условия. Транспонирането трябва да се извърши в предвидените от директивата срокове. При транспонирането на директивите държавите членки трябва да осигурят ефективността на правото на ЕС в съответствие с принципа на лоялното сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 от ДЕС.



По принцип директивите не са пряко приложими. Съдът на Европейския съюз, обаче, реши, че някои разпоредби на дадена директива могат по изключение да имат пряко действие в дадена държава членка, дори и ако съответната държава все още не е приела акт за транспониране, в случай че: а) директивата не е транспонирана в националното законодателство или е транспонирана неправилно; б) разпоредбите на директивата са повелителни и достатъчно ясни и точни; и в) разпоредбите на директивата предоставят права на частни лица.

Когато са изпълнени всички условия, физическите лица могат да се позоват на въпросната разпоредба пред органите на публичната власт. Дори когато въпросната разпоредба не предоставя никакви права на частни лица и са изпълнени единствено първото и второто условие, от органите на съответната държава членка се изисква да се съобразяват с нетранспонираната директива. Горепосоченото решение се основава главно на принципите на ефективност, предотвратяване на нарушения на Договора и правна защита. От друга страна, дадено частно лице не може пряко да се позовава на прякото действие на дадена нетранспонирана директива в отношенията си с друго частно лице (т. нар. „хоризонтално действие“; дело *Faccini Dori* C-91/92, Сборник, стр. I-3325 и сл., точка 25).

Според съдебната практика на Съда на ЕС (дело *Francovich*, съединени дела C-6/90 и C-9/90) дадено физическо лице има основание да иска обезщетение от държава членка, която не спазва правото на Съюза. Това е възможно, когато става въпрос за нетранспонирана или транспонирана в недостатъчна степен директива, в случай че: а) директивата има за цел да предостави права на частни лица; б) съдържанието на тези права може да бъде определено въз основа на разпоредбите на директивата; и в) съществува причинно-следствена връзка между неизпълнението на задължението за транспониране на директивата и вредата, понесена от ощетените лица. Държавата членка може да носи отговорност, без да е необходимо да се доказва нейната вина.

#### **в. Решения, препоръки и становища**

Решението е задължително в своята цялост. Когато в него са посочени адресати (държави членки, физически или юридически лица), то е задължително единствено за тях и предвижда мерки във връзка с конкретното положение на съответните държави членки или съответните лица. Физическо лице може да предяви правата, предоставени от решение с адресат дадена държава членка, само ако съответната държава членка е приела акт за транспониране. Решенията могат да бъдат пряко приложими на същите основания като директивите.

Препоръките и становищата не предоставят никакво право и не пораждат никакво задължение за своите адресати, но могат да предоставят насоки за тълкуването и съдържанието на правото на Съюза.



**4.** Разпоредби, уреждащи правомощията, процедурите, прилагането и изпълнението на правните актове

**а.** Законодателни правомощия, право на инициатива и законодателни процедури: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) и [1.2.3](#)

Парламентът, Съветът и Комисията участват в приемането на законодателството на Съюза в различна степен, в зависимост от конкретното правно основание. Парламентът може да поиска от Комисията да представи законодателни предложения на него и на Съвета.

**б.** Прилагане на законодателството на ЕС

Съгласно първичното право ЕС има ограничени правомощия за правоприлагане, тъй като прилагането на неговото законодателство по правило се осъществява от държавите членки. Освен това с член 291, параграф 1 от ДФЕС се добавя, че „държавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза“. Когато правно обвързващите актове на Съюза се нуждаят от еднакви условия на изпълнение, Комисията упражнява своите изпълнителни правомощия (член 291, параграф 2 от ДФЕС).

**в.** Избор на вид правен акт

В много случаи Договорите определят формата на правния акт, който следва да бъде приет. В много други случаи, обаче, не е посочен конкретен вид правен акт. При подобни случаи член 296, алинея първа от ДФЕС постановява, че институциите трябва да решават поотделно за всеки случай какъв акт следва да се приеме „при зачитане на приложимите процедури и принципа на пропорционалност“.

**в.** Общи принципи на правото на Съюза и основни права

Договорите съдържат много малко позовавания на общите принципи на правото на Съюза. Тези принципи бяха развити основно от съдебната практика на Съда на Европейския съюз (правна сигурност, институционален баланс, оправдани правни очаквания и т.н.), на което се основава и признаването на основните права като общ принцип на правото на Съюза. Принципите вече са утвърдени в член 6, параграф 3 от ДЕС, който се позовава на основните права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, и произтичащи от общите за държавите членки конституционни традиции, както и от Хартата на основните права на Европейския съюз ([4.1.2.](#)).

**г.** Международни споразумения, сключени от Европейския съюз

Съюзът може да сключва в рамките на своите правомощия международни споразумения с трети държави или с международни организации (член 261, параграф 1 от ДФЕС). Тези споразумения са обвързващи за Съюза и за държавите членки и са неделима част от правото на Съюза (член 261, параграф 2 от ДФЕС).



## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Съгласно член 14, параграф 1 от Договора за Европейския съюз: „Европейският парламент осъществява, съвместно със Съвета, законодателни [по обикновената законодателна процедура] и бюджетни [по специална законодателна процедура съгласно член 314 от ДФЕС] функции“. Европейският парламент полага усилия за опростяване на законодателния процес, подобряване на качеството при изготвянето на нормативните текстове и гарантиране на прилагането на по-ефективни санкции по отношение на държавите членки, които не спазват нормативната уредба на Съюза. Годишната работна и законодателна програма на Комисията представя основните политически приоритети на Комисията и определя конкретните действия, било то законодателни или незаконодателни, с които съответните приоритети се осъществяват на практика. Парламентът участва действително в създаването на нови закони, тъй като проучва годишната работна програма на Комисията и изразява становището си по въпроса кои са законовите актове, които следва да бъдат внесени.

С оглед на факта, че на Съюза беше предоставена правосубектност, сега той може да сключва международни споразумения (член 218 от ДФЕС). Всяко споразумение, сключено в областта на общата търговска политика и политиките във всички области, които попадат в приложното поле на обикновената законодателна процедура, изискват одобрението на Европейския парламент (член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС). Парламентът вече показва, че няма да се поколебае да използва своето вето, ако има сериозни резерви. Така например той отхвърли [Търговското споразумение за борба с фалшифицирането](#) (АСТА) през 2012 г.

Udo Vux  
05/2019

