БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
СЕКЦИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ НАУКИ

ЮЛИАН БОРИСОВ КОМСАЛОВ

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ АСПЕКТИ НА СУВЕРЕНИТЕТА В РАМКИТЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен
„доктор” по международно право и международни отношения
от професионално направление ш.3.6. право
област на висше образование: ш.3 социални, стопански и
правни науки

Научен ръководител: проф. д-р Ирена Илиева

София, 2014

Докторантът е зачислен в задочна форма на обучение в секция Международноправни науки на Института за държавата и правото към Българска академия на науките. Изследванията са реализирани в Института за държавата и правото, Национална библиотека „Св. св. Кирил и Методий” и онлайн бази данни.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита от секция Международноправни науки на Института за държавата и правото към Българска академия на науките на 16 май 2014 г.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 19 септември (петък) 2014 г., от 15.00 ч. в Института за държавата и правото при Българска академия на науките (гр. София ул. Сердика № 4) пред научно жури, назначено със Заповед на Директора на ИДП при БАН, в следния състав:

Членове:

Вътрешни:

Доц. д-р Маргарит Ганев

Проф. д-р Ирена Илиева научен ръководител

Външни:

Проф. дюн Орлин Борисов

Проф. д-р Габриела Белова-Ганева

Проф. д-р Надя Бояджиева

Рецензенти

Проф. дюн Орлин Борисов

Доц. д-р Маргарит Ганев

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Института за държавата и правото при Българска академия на науките (гр. София ул. Сердика № 4) и на интернет страницата на Института.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата

Европейският съюз, принадлежащ към категорията на регионалните международни организации има особена роля в съвременните международни отношения. Определян често като експеримент в съвременното международно публични право, ЕС е преминал границите на класическа регионална междуправителствена организация по смисъла на Устава на ООН. Предмет е на многобройни изследвания, както от български, така и от чуждестранни учени. Въпреки тези многобройни научни трудове, поне в българската правна литература липсва цялостно изследване, което да разгледа ЕС през призмата на суверенитета и да даде отговор на няколко доста съществени въпроси. Дали в процеса на засилване на суверенитета си под формата на този съюз, държавите-членки всъщност не са жертвали част от него? Кой в началото на 21 век е носителят на суверенитета в рамките на Съюза и може ли еднозначно да бъде определен той? Може ли и друг субект на международното публично право, освен държавата, било тя унитарна, федерация или държава на регионите, да бъде носител на суверенитет в началото на 21 век? Изброените въпроси са свързани с един по-общ проблем, централен предмет на настоящото изследване: по какъв начин ЕС чрез своите институции въздейства върху различните аспекти на суверенитета на държавите-членки. Тези въпроси, в контекста на започналата през 2008 г. икономическа криза в ЕС, са особено актуални.

2. Цели и задачи на изследването.

Целта на изследването е нов поглед върху въпросите на суверенитета през призмата на ЕС и последиците за държавите-членки и системата на международните отношения като цяло от съществуването на този нов вид наднационална междуправителствена организация.

Задачите на настоящото изследване са:

- Да се установи дали в процеса на засилване на суверенитета под формата на ЕС държавите-членки всъщност не жертват част от него;
- Кой е носител на суверенитет в рамките на ЕС в началото на 21 век и може ли той да бъде еднозначно определен;
- Може ли друг субект на международното публично право, освен държавата, да бъде носител на суверенитет в настоящото състояние на системата на международните отношения;
- Да се отграничат практическите последици за суверенитета на държавите-членки от дейността на институциите на Европейския съюз.

3. Методи на изследване

С оглед постигане на поставените цели и задачи при изследването са използвани следните методи: позитивноправния и телеологичен методи за анализ на учредителните договори и правото на ЕС, съдебната практика на Съда на ЕС и на Върховни/Конституционни съдилища на държавите-членки, сравнителноправни изследвания на европейското законодателство, учредителните актове на регионални междуправителствени организации и на научни публикации на български и чужди автори.

4. Теоретично и практическо значение на труда

За първи път в българската специализирана литература се изследва цялостно същността на понятието за суверенитет в началото на 21 век в рамките на правомощията на институциите на ЕС, по-специално на Съда и Европейската централна банка. Изясняването на правната природа на ЕС в

контекста на промененото понятие за суверенитет в системата на международните отношения представлява несъмнен теоретичен интерес.

Голяма част от въпросите, предмет на настоящия труд, поотделно са били подробно изследвани, включително от български учени. Поставянето на проблема и направените собствени авторови изводи в дисертацията, отразяват специфична и нова гледна точка относно правната същност на ЕС и влиянието на неговите институции върху суверенитета на държавите-членки. Те имат своята логика и, както се надява авторът, ще дадат своя принос за обогатяването на българската правна мисъл. Дори оспорването на достигнатите в настоящото изследване изводи би довело до научна дискусия, полезна с оглед важността на изследвания въпрос, и липсата на възможност към настоящия исторически момент за окончателен и пълен отговор.

5. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем от 258 страници и включва Съдържание, Списък на използваните съкращения, Увод, четири глави, Заключение, Декларация за оригиналност и Списък на използваната литература.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

У В О Д

Суверенитетът като характеристика на държавата е основа за развитие на международните отношения. В началото на 21 век съществуват опити за промяна в разбирането за понятието, като Европейският съюз е пример за своеобразен експеримент в тази насока. Влиянието на институциите на Съюза върху суверенитета на държавите-членки, и възможността за мултиплициране на модела на ЕС в световен мащаб са във фокуса на изследването .

ГЛАВА I. ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ, СЪЩНОСТ И ЕВОЛЮЦИЯ НА КАТЕГОРИЯТА СУВЕРЕНИТЕТ

§1. Зараждане и историческо развитие

Суверенитетът като понятие в междудържавните отношения е изведен за първи път в края на 16 век в „Шест книги за републиката" на Жан Боден. Обогатяване на съдържанието на категорията се свързва по-късно с трудовете на Хуго Гроций, Томас Хобс, Джон Лок, Жан Жак Русо, абат Сийес. В края на 19 век представителите на немската правна мисъл атакуват разбиранията на френско-английската традиция, като Георг Йелинек и Паул Лабанд посочват, че основно място в юридическото учение за държавата има понятието държавна власт, а понятието суверенитет носи информация за едно от нейните основни качества.

§2. Доктрини за суверенитета в съвременното международно право и международни отношения

В България проблемите на суверенитета са обект на изследване както от специалисти по конституционно право, така и от специалисти по международно публично право, като е направен опит да бъдат отразени вижданията и на двете направления. Представени са вижданията на водещи учени от Франция, САЩ и Англия относно суверенитета като понятие на международното публично право. Прави впечатление, че позицията на съответната национална правна мисъл зависи от позицията и интересите на съответната държава. В изследванията на американския автор Крейснър се наблюдава най-голяма крайност, като същият призовава за споделен суверенитет в някои области на държавното управление, и по-конкретно за включване на външни фигури в някои от структурите на управление на държавата за неопределен период от време, избрани от международни организации или външни държави.

§3. Изводи за суверенитета в началото на 21 век

Суверенитетът следва да се разглежда от два аспекта: вътрешен и външен. Първият е свързан с абсолютната власт в държавата и е предмет на изследване от конституционното право. Вторият аспект се свързва с международното публично право и разглежда държавата като част от международния правов ред. Липсва дефиниция на суверенитета като понятие на международното публично право, а самото понятие се изпълва с различно съдържание в различните исторически моменти. Отрицателната му характеристика, а именно какво е отпаднало от съдържанието на суверенитета в даден исторически момент е ключ към разбирането му. Това, което се наблюдава в съвременната действителност, е използването на исторически приети компромиси-изключения, за да се атакува установеното правило за суверенитет, равенство на държавите и ненамеса във вътрешните им работи.

Различните държави, в зависимост от степента на влиянието си на международната сцена, имат различни интереси и стигат до различни интерпретации на понятието за суверенитета, които често взаимно се изключват. В друг исторически момент, при промяна на съотношението на силите, ролите и защитаваните тези биха се разменили.

Налице е всеобщ мълчалив консенсус да не се дава легална дефиниция на понятието суверенитет в международен договор, доколкото никой от управляващите политици не е сигурен в кой момент защитаваната позиция на неговата държава няма да се промени.

ГЛАВА II. ПРАВНА СЪЩНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ В КОНТЕКСТА НА ДОКТРИНИТЕ ЗА СУВЕРЕНИТЕТА

Една от формите на предизвикателство към разбирането за държавата като единствен носител на суверенитет е създаването на международни организации от нов тип като Европейския съюз.

§1. Причини за отхвърляне на Договора за Конституция на Европа, реформата с Договора от Лисабон и суверенитета на държавите-членки

Цел на Договора за Конституция на Европа е замяна на множеството договори, съставляващи първичното право на ЕС, с единен текст. Прави впечатление употребата на думи като министър, конституция, закони и др., които създават впечатление за засягане на суверенитета на държавите-членки. Текстът на договора е представен като голяма новост, революция и от про- и от анти- движенията, без реално да има такъв революционен характер. Същевременно правилата за изменение на учредителните договори, изискващи ратификационен процес във всички държави-членки на пълния текст на новия договор, водят до нови дебати по вече решени въпроси. Стига се до опити за предоговаряне на трудно постигнати компромиси при предходни изменения, като се забравя какво е получено срещу направените отстъпки, което доведе и до невъзможността за завършване на ратификационния процес. Проблемът е в това как е представен проектът в публичното пространство на държавите-членки, а не толкова в неговото съдържание. Отрицателно гласуване бе регистрирано в две от държавите-учредителки, които са избрали формата на референдум без да имат подобно конституционно задължение: Холандия и Франция. Политиците в тези и други държави търсят освобождаващото ги от отговорност предварително одобрение от населението им. Така вътрешнополитически причини стоят в основата на неуспеха на Договора за Конституция на Европа.

Договорът от Лисабон е споразумение, което изменя съществуващите първични договори, за разлика от Договора за Конституция на Европа, чиято цел е да ги замени. Текстовете на реалните промени в учредителните договори, предвидени в Договора за Конституция на Европа, се възпроизвеждат почти изцяло и в Договора от Лисабон. Според измененията, приети с Договора от Лисабон, остават два основни договора с еднаква правна сила: Договор за Европейски съюз, и Договор за

функционирането на Европейския съюз. Този формат не налага предоговаряне на всички достижения на правото на ЕС, и в този смисъл се избягва дебат на национално ниво за засягане на суверенитета на държавите-членки от процеса на европейската интеграция. Това е и причината за успеха на изменението с Договора от Лисабон, за разлика от Договора за Конституция на Европа. Не реалните промени, а тълкуването и интерпретирането в публичното пространство на същността на споразуменията, особено във връзка с нарушаване/засягане на суверенитета на държавите-членки, имат решаващо значение за окончателното приемане на измененията на учредителните договори.

§2. Сравнителноправен анализ с унитарна и федерална държава по отношение на суверенитета. Сравнение с конфедерация.

Федерализмът представлява система с формално установено вертикално разделение на властта. В унитарната държава не съществува конституционно гарантирано вертикално разделение на властта. Вместо това се наблюдава вертикална йерархия, при която властта, концентрирана в централното правителство, се упражнява от негови териториални поделения, обединени в единна властова структура. Трайна тенденция е централната власт да предоставя все повече политическа власт, административни функции и финансови ресурси на териториалните единици. При някои от унитарните държави като Италия и Испания в резултат се стига постепенно до отслабване на централната власт, което дава основание да бъдат определяни като "държави на регионите". Разграничителният критерий от федерация е липсата на конституционно гарантиране на предоставените на териториалните единици съществени права, които централната власт би могла да отнеме чрез законодателни промени. Доколкото се стига до положение, в което и във федерация и в унитарна държава има близки до обем правомощия на териториалните единици, някои учени като Вивиан Шмид представят държавното устройство като скала, в чиито два полюса са унитарна и федерална държава, а по

средата са т.нар. ”държави на регионите”. Устройството на държавите не е статичен процес и в зависимост от предприети реформи и реално състояние, те се движат по тази скала в едната или другата посока, като могат да променят формата на своето управление. Все пак следва да се отбележи, че колкото и държавата да се премества по скалата в резултат на реформи и законодателен процес, само конституционни промени биха могли да доведат до превръщането й от унитарна във федерална и обратно. Защото само конституционно закрепване на вертикалното разпределение на властта или неговото отпадане може да доведе до подобна крайна промяна. Междинните състояния и движения са допустими и без конституционни промени.

ЕС не може да бъде определен като унитарна държава. В ЕС, за разлика от федерациите, е налице вертикално смесване на власт между условно наречено "федерално" и "субфедерално" ниво, а не вертикално разделение на властта. Подобно смесване на правомощия характеризира и институциите на ЕС. Липсва традиционното разделение на властите между основните институции на ЕС на законодателна, изпълнителна и съдебна, като институциите в различните процедури и редакции на ДЕС и ДФЕС сменят своите правомощия и роли.

Заслужава интерес идеята на Лесли Голдстийн и Андрю Гленкрос ЕС да не се сравнява с федерациите към настоящия момент, в завършения им вид, а по-скоро с исторически периоди при формирането им, които поставят сходни проблеми. В основата на тази идея е разбирането за ЕС като преходна форма, а не завършен проект, като се разглеждат проблемите, стоящи при САЩ до Гражданската война и Швейцария в първия половин век от образуването й и как същите проблеми се решават на ниво ЕС.

В довоенен САЩ се стига до по-остри оспорвания, сблъсъци и насилие, доколкото остава усещането на гражданите на отделните щати, че са обвързани завинаги от Конституцията. Борбата в тази връзка се води за всяко отделно право и правомощие с всички средства. В ЕС положението е различно. Дори и държавите да се дразнят от определени решения, под формата на компромис завоюват други отстъпки, а и винаги им остава

свободата да напуснат ЕС и да не прилагат решенията му. Прилагайки предложенията на недоволните щати от довоенен САЩ при изграждане на ЕС, държавите-членки избягват атаките, характерни за ранния американски /довоенен/ период, но на определена цена.

Вместо да създават механизъм за дерогиране/непризнаване на общ закон, държавите-членки на ЕС издигат бариери за съгласуване на волите преди приемането му, които пречат на централизацията и са несъвместими с нея. В ЕС за разлика от довоенен САЩ няма ясно дефинирани мнозинство и малцинство по определен проблем, а коалиции, гледни точки и интереси, които са в постоянно променяща се конфигурация в зависимост от разглеждания проблем. В тази връзка рязък конфликт като Гражданската война в САЩ е невъзможен.

В довоенен САЩ компромисът е постигнат в рамките на съществуващите институции, което показва, че не винаги е необходимо създаване на нови институции, усложняване на структурата на съюза или разширяване на правомощията на съществуващите институции за разрешаване на конфликти относно същността на съюза. Такива действия за усложняване на структурата на съюза показват отлагане на решаването и дефинирането на проблема за бъдещи времена, което не е признак на консолидация/централизация. В тази смисъл не е ясно дали посоката на европейката интеграция/разширяване на достиженията на правото на ЕС, и броя и вида на процедурите и институциите/ е достижение, или отстъпление от интеграционния процес.

За голяма част от съвременните федерации обединението винаги води до по-голяма тежест в международните отношения на изграждащите федерацията единици. В ЕС това е в сила само за икономическата сфера. В политическата, поне за две от държавите-членки, Франция и Англия, бъдеща федерация би означавало да загубят най-малко самостоятелния си статут на постоянни членове на СС на ООН. Много по-ценно е самото динамично равновесие, постигнало форма на сътрудничество между европейските държави, от по-силен интеграционен процес на всяка цена.

ЕС не е държава или наднационално държавно образувание, нито е преходна форма в смисъл на нестабилна конструкция. ЕС може да се запази в този вид неопределено време. Може да еволюира във федерация, може и да се разпадне /при форсиране на процеса/. Тази форма на наднационално сътрудничество и съгласуване се основава на класическа регионална междуправителствена организация по Устава на ООН, като надгражда понятието чрез еволюция.

Опитът от сравнението с довоенен САЩ показва, че развитието на наднационални партии е ключът към интеграцията чрез обединение на мащабни групи от европейци на база на изрично определени идеи за развитие на Съюза. Сегашните партии в Европейския парламент не играят такава роля. Те се формират като фракции от депутати, и нямат връзка с избирателите, които избират националните представители за ЕП по вътрешнопартиен принцип. Съществен момент е колективното съзнание, че ЕС е ценност, от която европейците не искат да се откажат, при все че голяма част от тях нямат представа какво всъщност представлява ЕС.

За разлика от федерацията, която се основава на конституция и безспорно представлява отделен субект на международното публично право, различен от съставящите го единици, конфедерацията има за основа международен договор, сключен от държави, запазващи своята самостоятелност като субекти на МПП, и в тази връзка своя пълен суверенитет. Конфедерацията, както показва историята, е по-често нетрайно образувание. Съюзът Сърбия и Черна гора в периода 2003-2006 г., по същество представляващ конфедерация, създадена като временен съюз, за постигане на конкретни цели /успешна интеграция в европейските структури/, е единственият съвременен пример за конфедерация в началото на 21 век. Основа за прекратяването на този съюз на държави е чл. 60 от Конституционното споразумение, предвиждащ след изтичане на 3 годишен период, правото на държавите-членки да започнат процедура за прекратяването му, на база на референдум.

Конфедерацията като форма на обединение на държави е с временен, преходен характер, и в крайна сметка независимо от постигане

или не на поставените в основата ѝ цели, или еволюира във федерация, или се разпада. Сравняването на ЕС с форма като конфедерация се избягва, доколкото никой не желае да признае временния характер на обединението, създадено на база на ДЕС и ДФЕС. ЕС, от една страна, притежава голяма част от белезите на конфедерация. Създаден е на база на международен договор, образуващите го държави запазват своята правосубектност, суверенитет и институции, предвидено е право за излизане на държава от съюза. ЕС, от друга страна, разкрива и специфики, като наднационални институции, упражняващи част от присъщите на държавите-членки суверенни права, независим от правовия ред на държавите-членки нов правов ред, своя изградена съдебна система, институции, които не са подвластни на волята на отделните държави-членки. Доколкото конфедерацията не се използва успешно през значителен период от време в международните отношения, и поради обстоятелството, че всички съществували конфедерации в крайна сметка или еволюират във федерации, или се разпадат, приравняването на ЕС към конфедерация практически не добавя нов поглед към проблема за същността на ЕС. И сега няма спор, че ЕС е преходно образувание, големият въпрос е в какво ще еволюира то.

§3. Сравнителноправен анализ с други регионални междуправителствени организации по отношение на суверенитета.

При извършване на сравнение на Европейския съюз със Северноамериканското споразумение за свободна търговия /NAFTA/, се установява, че и двете организации са учредени на база на международен договор, и двете засягат областта на свободната търговия. Разликите са по-съществени: в NAFTA няма наднационален елемент, избирането на институциите ѝ: Комисия и Секретариат е изцяло на национално ниво, компетентността на органите не засяга националния суверенитет на страните. За разлика от ЕС тя не разполага с независима съдебна юрисдикция /спорове се решават от определен от Комисията ад хок

арбитраж/, нито е налице свободно движение на хора. Няма сътрудничество извън зоната за свободна търговия. Предвидената възможност институционалната рамка да се използва за засилено сътрудничество в други области не е използвана.

ЕС и NAFTA представляват двете крайности в насоката на развитие на една регионална междуправителствена организация. По отношение на Общ пазар на юга /MERCOSUR/ в Южна Америка и Асоциацията на държавите от Югоизточна Азия /ASEAN/ следва да се посочи, че същите тепърва следва да изберат своя път на развитие към една от тези две различни посоки.

§4. Характер, вид и степен на въздействие на ЕС върху суверенитета на държавите-членки.

ЕС е формиран като регионална икономическа организация на национални суверенни държави. ЕС не притежава сам по себе си нито един от основните елементи на суверенитета, но споделя в различна степен и по различен начин всеки един от тях със своите държави-членки. За държавите-членки не може да се каже, че притежават в пълен обем суверенитета си, защото са го обединили в институциите на ЕС като механизъм за споделено осъществяване. Съществуват четири основни теории за същността на ЕС: 1/ Междуправителствена теория: тя се основава на разбирането, че ЕС е междуправителствена организация, място за преговори и постигане на решения и компромиси между изцяло суверенните държави-членки; 2/ Сравнителна федерална теория. Съгласно нея се приема, че ЕС е квазифедерална система, и представлява единна /макар и силно фрагментирана/ държава; 3/ Неофункционална теория. Тя се съсредоточава върху степента на независимост от контрола на държавите-членки, която показват Съдът и Комисията, и счита, че тези институции всъщност служат на интересите на трансгранични групи в противоречие с желанията на лидерите на силните държави-членки; 4/ Историческа институционална теория. Тази теория набляга на

политическата интеграция, която се разглежда като процес, който се развива с времето. Паралелно с това се осъществява и еволюция на нормите и политиките, което съчетано с приемането им от общественото мнение създава все по-структурирана конструкция, която от своя страна все повече ограничава вариантите за действие на политиците на ниво ЕС и на национално ниво, принуждавайки ги да следват инерцията на интеграционния процес.

В процеса на интеграция суверенитетът не е загубен, защото липсва друга външна сила извън ЕС, който сам по себе си не е държава, федерация или конфедерация и не притежава суверенитет. Суверенитетът на държавите-членки е предмет на съвместно упражняване на ниво институции на ЕС, и така е засилен на международната сцена. В този процес всяка държава-членка е загубила статута си на суверенна държава в класическия смисъл на думата, тъй като е прехвърлила упражняването на суверенни права на ново, по-високо и колективно ниво с другите държави-членки. Тази ситуация е предмет на опасения, защото в суверенната държава носителят на политическа отговорност е ясен: това е политическата партия или политик, заемащ определен пост, които избирателите могат да поощряват или наказват чрез механизма на изборите. С еволюцията на ЕС този обект на отговорност се размива и се губи директният механизъм за въздействие от страна на народите на държавите-членки върху вземане на решения на ниво ЕС. На настоящия етап от развитието на ЕС не съществуват абсолютно независими суверенни държави в Европа. Има държави-членки, взаимодействащи заедно и чрез ЕС с новия независим правов ред. Фундаментална промяна в начина на функциониране на ЕС и институциите му може да стане само в резултат на общо приемане и разбиране на крайните цели на ЕС, което към настоящия момент не е възможно да се осъществи поради редица причини.

ГЛАВА III. ИНСТИТУЦИИ НА ЕС СЪС СЪЩЕСТВЕНИ ПРАВОМОЩИЯ ОТНОСНО СУВЕРЕНИТЕТА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

ЕС засяга, в една или друга степен, суверенитета на държавите-членки с всички свои институции. Две от институциите на Съюза: Съдът на ЕС и Европейската централна банка /ЕЦБ/ упражняват най-съществено въздействие върху суверенитета на държавите-членки.

§1. Съдът на Европейския съюз като институция със съществено въздействие върху суверенитета на държавите-членки

Съдът на ЕС е намерил механизъм, чрез който да гарантира приемане на концепциите, изведени от неговите решения от държавите-членки и най-вече от техните национални съдебни инстанции. В този процес, продължаващ няколко десетилетия, косвена жертва на активността на Съда се оказва в различна степен суверенитетът на държавите-членки. Може да бъде застъпена тезата, че в условията на социална и икономическа криза Съдът е този, който следва да поведе конституционализацията на съюза напред по нов път, отново поемайки лидерската роля, и ограничавайки единичните и несинхронизирани действия на държавите-членки. Успехът на Съда се крепи основно на преюдициални запитвания, отправени от по-ниските по степен съдилища в държавите-членки. Държава-членка трудно може да атакува постановеното решение, базирано на тълкуване на Съда на ЕС, доколкото то формално е постановено от неин национален съд и е част от нейния вътрешен правов ред. Върховните съдилища на Германия, Франция, Испания и Италия не приемат върховенството на правото на ЕС над конституциите на собствените им държави. Успехът на доктрините на Съда на ЕС зависи от липсата на конфликт с върховните /конституционни съдилища на държавите-членки. Касае се за крехък баланс между „ухажването" на първоинстанционните съдии, и създаването и поддържането на сигурност за върховните/конституционни съдии, че последният контрол за защита на суверенитета на държавата им не е изцяло отнет. При мотивирането си, Съдът на ЕС често се отдалечава от чисто юридическите аргументи и се произнася срещу изрични разпоредби в ДЕС и ДФЕС за постигане на

политически цели. Няма съмнение, че Съдът на ЕС е извоювал сериозна политическа власт и политическо влияние. Важен момент е, че Съдът на ЕС ограничава своя „активизъм" до области, които нямат сериозни финансови отражения върху държавите-членки. В случай на финансова тежест от сериозен мащаб, за съответната държава-членка е по-изгодно да направи съответните компромиси в други области и да плати по този начин политическата цена за ограничаване на ефекта от дейността на Съда на ЕС по законодателен ред.

Разгледани в цялост, концепциите на съда, изграждат една доста стройна система, която позволява на Съда да наложи тяхното спазване включително с помощта на националните съдилища на държавите-членки.

За ролята на Съда на ЕС са изразени различни мнения, които могат условно да бъдат обединени в три групи теории. Първата теория е на легалистите: учените-юристи, които подчертават героичната роля на Съда, който подтиква и притиска политиците от държавите-членки и институциите на ЕС към по-задълбочена интеграция. Втората теория за ролята на Съда на ЕС е от гледна точка на международните отношения. Съдът на ЕС се разглежда като „агент" или инструмент на държавите за постигане на определени политически цели, за които не може открито да се постигне консенсус, поради високата вътрешнополитическа цена. Третата теория, която преобладава към датата на изследването е поставена по средата между гореизброените. По този начин се отчита, че както правните съображения, така и политическите реалности влияят в равна степен на юриспруденцията на Съда на ЕС.

Голяма част от концепциите на Съда на ЕС имат пряк ефект върху вътрешното право на държавите-членки, които в резултат на съответните решения на Съда приемат законодателни разрешения, които иначе не биха приели. По този начин, макар и формално инициатор на промените да е държавата-членка по предвидения в конституцията й ред, причините за тези промени се откриват само и единствено в практиката на Съда на ЕС. Така, макар и непряко, Съдът засяга суверенитета на съответната държава.

§1.1. Съдът на Европейския съюз: модел или изключение в системата на международните съдилища

Условно, международните съдилища могат да бъдат разделени в две основни групи: съдилища от класически тип, и съдилища от нов тип. Разграничителният критерий е вида на юрисдикцията на съответния съд: факултативна или задължителна, а като допълнителни критерии: наличие или не на средства за привеждане в изпълнение на решенията на съдилищата, и наличие или не на достъп на частни лица /физически и юридически/ до тях. На базата на тези критерии към съдилищата от класически тип следва да бъдат отнесени Международният съд на ООН /ICJ/, Съдебен трибунал на ОАРЕС /Организацията на арабските държави износители на петрол/ и Международен съд по морско право /ITLOS/. Същите притежават следните общи характеристики: факултативна юрисдикция, ограничен брой на разглежданите от тях дела, съдебен консерватизъм.

По отношение на Съда на Европейския съюз, на когото заедно с Общия съд и Съда на публичната служба се падат над 2/3 от общия брой постановени решения от международните съдилища, са налице характеристики, които съществено го отграничават от съдебния консерватизъм на съдилищата от стар тип, чийто основен представител е Международния съд на ООН /ICJ/. На базата на тези съществени разлики, в литературата се говори за съдебен активизъм, характеризиращ дейността на Съда на ЕС.

В това понятие се включват следните основни моменти:

- чрез юриспруденцията на съда се въвеждат нови концепции със сила на правни норми, задължителни за държавите-членки, които нямат опора в текста на договорите;

- въвеждат се задължения за националните съдилища за спазване на приетите концепции, и то без опосредяващата роля на държавата;

- въвеждат се ограничения за държавите-членки по отношение на

компетентността им да сключват международни договори;

- съдът сам разширява своята компетентност на база на юриспруденцията си и приетите от самия него концепции в области, които държавите-членки умишлено са оставили извън обхвата на договорите;

Изброените характеристики на успешен съдебен активизъм на Съда на ЕС поставят въпроса дали следваният от него модел може да се мултиплицира в международен мащаб.

Така поставен, въпросът няма еднозначен отговор. На плоскостта на разделението между съдилища от "нов" и "консервативен" тип отграниченията са по-ясни. Създаването и утвърждаването на съдилища с постоянна юрисдикция е трайна тенденция, увеличават се и случаите на предвиждане на механизми за прилагане на решенията на съда и за достъп на частноправни субекти до него.

На плоскостта на съдебен активизъм и консерватизъм, нещата са по-сложни. Международен съд с гарантирана задължителна юрисдикция /като Съдът на ЕС/ е по-вероятно да прояви юридически активизъм отколкото съд без гарантирана такава /като Международния съд на ООН ICJ/. Но няма еднозначно правило в тази насока. Пример за това е Съдът на Общността на Андите /ATJ/, чиято уредба реципира почти дословно уредбата на СЕО /сега Съд на ЕС/ по Римските договори. Почти идентичните с тези на Съда на ЕС правна уредба и процедурни правила не водят до съдебна активност, съизмерима с тази на Съда на ЕС. Освен правната рамка за действие и предоставената компетентност, важна роля играят и други фактори, като икономическа среда, наличие или не на желание за интеграция сред държавите-членки и техните правителства, наличие или не на развито гражданско общество, правова държава и независима съдебна система, финансова обезпеченост на съда, включително за популяризиране на неговата дейност сред националните съдии, юридическо лоби, което да съдейства на неговата дейност. Само съчетанието на всички съпътстващи фактори на средата и правната рамка може до доведе до копиране на активизма на Съда на ЕС. До датата на публикуване на изследването, такова съчетание не е постигнато при друг международен съд.

§2. Европейска централна банка като институция със съществено въздействие върху суверенитета на държавите-членки съобразно Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. и Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година

Съгласно чл. 4 от Регламента, ЕЦБ е единственият компетентен орган в участващите държави-членки за издаване на лицензи на кредитни институции и за отнемане на лицензите на кредитни институции; за извършване на надзорен преглед, за налагане на специфични допълнителни капиталови изисквания, специфични изисквания за публично оповестяване, специфични изисквания за ликвидност и други мерки. На ЕЦБ е предоставена и възможността да налага административни имуществени наказания.

С приемането на правилата, предмет на цитираните директива и регламент, ЕЦБ се превръща във водеща институция на ЕС, която се намесва пряко в сектори, традиционно запазени за вътрешноправна регламентация от отделните държави на база на класическото разбиране за суверенитета. Това се сферите, засягащи пряко финансовата независимост на държавите като лицензиране на банки и кредитни институции и упражняване на надзор над тях. Правната уредба на съществените правомощия на ЕЦБ над финансовите институции на държавите-членки е приета, предстои да се види на практика как ЕЦБ ще упражни предоставения й инструмент за въздействие. Въпросът е дали ЕЦБ ще бъде по-консервативна в своя подход при прилагане на новите правила или ще поеме по пътя на Съда на ЕС по отношение на неговия активизъм и придвижване на интеграционния процес.

ГЛАВА IV. АСПЕКТИ ОТ ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЕС ВЪРХУ СУВЕРЕНИТЕТА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

На първо място се разглежда въпросът, който присъства негласно във всяка кампания за провеждане на избори за Европейски парламент, а именно дали е налице отказ от суверенитет от държавите в процеса на европейската интеграция. Този въпрос, чийто отговор не е трудно да бъде достигнат от гледна точка на съвременното международно публично право, е свързан и с информационното представяне на достиженията на ЕС и тяхната защита чрез средствата за масово осведомяване.

На второ място е поставен проблемът за влиянието на европейската интеграция върху сепаратизма като предизвикателство за суверенитета на държавите-членки.

§1. Отказ или споделяне на суверенитет в ЕС

Страхът от загуба на контрол над собствената държава и в този смисъл от загуба на суверенитет и възможността това да доведе до загуба на идентичност на нацията /обезличаване/ в обединена Европа не е преодолян и до днес. Напротив. В периоди на криза, какъвто е настоящият, още по-силно се открояват тези настроения сред избирателите, удобен повод за определени политически кръгове да ги уловят и да поведат недоволството на гражданите в желана от тях посока. Важна задача пред политическото ръководство, както на ниво държави-членки, така и на ниво ЕС, е да бъде намерен начин да бъде компенсирана липсата на комуникация между ЕС и избирателите в отделните държави-членки. Формирането на общественото мнение сред отделните избиратели в държавите-членки по отношение на ЕС се осъществява чрез представянето му в средствата за масово осведомяване и чрез позициите на политическите партии в собствените им държави. Необходимо е осигуряване на положителна оценка на ЕС от средствата за масово осведомяване в съответната държава и от политиците от политическите партии с национално значение.

Ключовият момент е как е представен ЕС на избирателите, а не действителното правно положение, установено в ДЕС и ДФЕС, което правно

положение ясно показва, че членството в ЕС не води до "отказ" или загуба на суверенитет. Интеграционният процес, неговите механизми, цели и конкретни резултати са ясни само за ограничен кръг от хора сред политиците и юристите, но не и за масовия гражданин: причина за настоящото неблагоприятно положение на недоверие на избирателите в ЕС.

§2. Въздействие на ЕС върху сепаратизма като явление, засягащо суверенитета на държавите-членки

Сепаратизмът като понятие може да се дефинира като желание за обособяване, отделяне на определена група, обособена по определени критерии, от установена, утвърдена и институционализирана единица. Сепаратизмът може да приеме разнообразни форми, някои свързани с мирни средства, други - с по-радикални действия.

В различни държави-членки на Европейския съюз съществуват множество региони в които се развива сепаратистка дейност: Бретан и Корсика във Франция, Трансилвания в Румъния, Република Сръбска в състава на Босна и Херцеговина, областта Войводина в Сърбия, Южен Тирол в Северна Италия, Андалусия, Галиция, страната на Баските и Каталуния в Испания, Валония в Белгия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия в рамките на Обединеното кралство. Сепаратистка дейност за отделяна на част от територията на държава-членка и обособяването на отделената част в нова независима държава, може да бъде открита към настоящия момент в три държави в ЕС – Испания, Белгия и Обединеното кралство.

Общата предпоставка в трите региона за движение към сепаратизъм е икономическата логика, че регионите биха били по-благосъстоятелни в качеството си на независими държави. Но с едно важно уточнение, присъстващо в платформите и на трите водещи сепаратистки партии в посочените региони: в рамките и чрез възможностите, които предоставя Европейския съюз.

По силата на Виенската конвенция за правоприемство на държавите по отношение на договорите от 1978 г. /в сила от 1996г./ новите държави няма да придобият автоматично членство в Европейския съюз, а следва да кандидатстват за членство по общия ред.

Друг проблемен аспект на създаването на независима държава от някой от трите региона е договарянето на разпределението на държавната собственост и дълговете между новите държави и държавите, от които се отделят. Съгласно Виенската конвенция за правоприемство на държавите по отношение на държавната собственост, архивите и дълговете от 1983 г., със силата на обичайно международно право, отделящата се територия е поставена в по-неблагоприятно положение и не само може да не получи цялата описана в пар. 1 на чл. 17 собственост, но може, като цена на отделянето си, да бъде принудена да заплати и отделно обезщетение на държавата, от която се отделя. Отделно от това, риск за новосъздадените държави съществува и от приложението на чл. 40 от Конвенцията от 1983 г. , уреждащ преминаването на държавния дълг на държавата, от която се осъществява отделянето, към новообразуваната държава. Посочената разпоредба допуска уговарянето под формата на споразумение между двете държави на различно съотношение на прехвърлянето на дълга от равностойното съотношение спрямо собствеността, правата и интересите, които придобива новата държава. На тази база както Испания, така и Обединеното кралство може да настоява за поемане от страна на Каталуния, респективно – Шотландия, на голям процент от държавния дълг на двете страни.

ЕС от една страна засилва сепаратизма като явление в държавите-членки, предоставяйки му нови средства и поле за изява, но в същото време Съюзът ограничава изявите и целите на сепаратистите в удобна за всички засегнати лица посока: към широка автономия в рамките на съществуващите държави. Независимостта по правилата на ЕС би имала значителна икономическа цена, която населението на сепаратистките региони не е готово да плати, поне в настоящия исторически момент.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както промените в разбирането за суверенитета са довели в значителна степен до създаването и развитието на проекта ЕС, така и самият ЕС влияе и променя концепцията за суверенитета в съвременното международно публично право. При успех на проекта, при откриване на правилната формула за примиряване на разбирането на гражданите за националния им суверенитет и за европейската им идентичност, ЕС ще бъде последван и от други региони, като се отчетат, разбира се, техните собствени специфични особености.

От вътрешна за Съюза гледна точка, институциите на ЕС влияят върху суверенитета на държавите-членки, но това не е едностранен процес. Суверенитетът на държавите-членки също влияе и насочва развитието на Съюза. Най-ясното проявление на този аспект е непрекъснатото търсене на баланс между правомощията на Съюза и настроенията на избирателите в държавите-членки. Избиратели, които живеят със съзнанието за суверенитет на собствените им държави, оказвайки по този начин натиск върху своите национални политици, представляващи ги и пред ЕС, да намерят компромиса и начина да съвместят евроинтеграцията с националната идентичност и суверенитет.

От външна за ЕС гледна точка, тази на международното публично право, настоящата система на международни отношения не е съвършена. Концепцията за суверенитета търпи заслужени критики, но същата няма алтернатива, освен хаос в международните отношения. Проектът ЕС и усилията на други водещи държави при изследване на суверенитета са опити за предефиниране на съдържанието на понятието в контекста на съвременните международни отношения. Дали ЕС ще се развие като успешен модел в съвременния свят или ще се окаже несполучлив опит, само времето може да установи.

IV. НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ТРУДА

- За първи път в българската специализирана литература се възприема критичен подход при изследването на правомощията на институциите на ЕС в контекста на суверенитета;
- За първи път в българската специализирана литература се прави цялостен анализ на концепциите за суверенитета в началото на 21 век, като се представят както виждания на българските учени, така и водещи учени от англоезични държави като САЩ и Великобритания;
- На основата на актуалните концепции за суверенитета е направен оригинален анализ на същността на ЕС, състоянието на отношенията между държавите-членки и Съюза;
- За първи път в българската специализирана литература е предложено сравнение на ЕС с федерации в предходен исторически момент, преди консолидирането им, като САЩ преди Гражданската война, с оглед поставените сходни проблеми и с оглед намиране на начин за тяхното разрешаване/избягване в ЕС;
- Предложен е оригинален анализ на Съюза Сърбия и Черна Гора в периода 2003-2006г. и правния му характер на конфедерация;
- Извършено е сравнение на Европейския съюз с други регионални междуправителствени организации по отношение на суверенитета, сред които Северноамериканско споразумение за свободна търговия /NAFTA/, Общ пазар на юга /MERCOSUR/, Асоциацията на държавите от Югоизточна Азия /ASEAN/ и др.;
- Извършено е сравнение на Съда на ЕС с други международни съдилища, на база на критерий съдебен консерватизъм и съдебен активизъм;
- Подробно е изследван Съдът на Общността на Андите /ATJ/ и е предложен анализ на причините за разликите между неговата дейност и дейността на Съда на ЕС въпреки сходната правна рамка;
- За първи път в българската специализирана литература е възприет критичен подход при оценка на дейността на Съда на ЕС, като се

подчертава политическото му влияние и предпоставките за успеха на доктрините му;

- Предложен е реалистичен /критичен/ подход към анализ на съдебния активизъм на Съда на ЕС и са изведени недостатъците на избрания от Съда подход от дистанцията на времето и с оглед настоящата ситуация в ЕС.
- Анализиран е новият режим на правомощия на Европейската централна банка във връзка със суверенитета на държавите членки, съобразно Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. и Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година;
- Предложен е оригинален анализ на степента на въздействие на информационното представяне на достиженията на правото на ЕС в държавите-членки върху формирането на отношението на избирателите към ЕС;
- Предложен е подробен анализ на влиянието на ЕС върху сепаратизма в държавите членки, като са разгледани актуалните случаи на Фландрия в Белгия, Каталуния в Испания и Шотландия в рамките на Обединеното кралство;
- Предложен е оригинален анализ на пречките пред членството на сепаратистките региони в ЕС след евентуална независимост с оглед Виенската конвенция за правоприемство на държавите по отношение на договорите от 1978 г..
- За първи път в българската специализирана литература е анализиран и проблемът с евентуалното разпределение на държавната собственост и дълговете между новите държави и държавите, от които се отделят, с оглед Виенската конвенция за правоприемство на държавите по отношение на държавната собственост, архивите и дълговете от 1983 г.;

V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА

1. Съдът на Европейския съюз - модел или изключение в системата на международните съдилища, Научни трудове на Института за държавата и правото, т.7/2012, с. 453-464.
2. Отказ или споделяне на суверенитет в ЕС, сборник от Международна научна конференция под надслов “Правото – изкуство за доброто и справедливото” по повод 20-годишния юбилей на Юридическия факултет на Пловдивския университет, проведена на 29 - 30 септември 2012 г., Университетско издателство „Паисий Хилендарски”, Пловдив, 2013, с. 678 -687
3. Въздействие на ЕС върху сепаратизма като явление, засягащо суверенитета на държавите членки, сборник от Международно лятно училище за докторанти „Европейският съюз и Черноморският регион: предизвикателства и перспективи", проведено от 17 до 19 септември 2013 г. в Благоевград. /под печат/