

ПРИНЦИПЪТ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА В В ПРАВНИЯ РЕД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

гл. ас. д-р Христо Христов

Summary: The Principle of Rule of Law in the Legal Order of the European Union

The principle of the rule of law is a fundamental element of the legal order of contemporary democracy. Even though it has been created on the basis of international treaties, the European Union is affirming as new type of organisation of public authority, in whose legal system a series of manifestations of the rule of law find their expression. Through the caselaw of the Court of Justice of the European Union and through series of amendments of the Founding treaties, the principle of the rule of law turns into a state of constitutional character for the legal order of the EU, determining both the legality of the acts of the European institutions and the belonging of the member-states to the Union.

Kew Words: *Contemporary Democracy, European Union, Principle of Rule of Law, Public Authority.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Независимо, че е създаден въз основа на комплекс от международни договори, Европейският съюз (ЕС) не е класическа международна организация, а оригинален по своя характер субект, който може да бъде определен като нов вид организация на публичната власт – съюз на държави и граждани³⁵⁸.

Характерна особеност на правния ред на ЕС е това, че той не почива на познатите форми на междудържавно сътрудничество в строго определен от сключените международни договори формат, а се основава на предоставяне на произтичащи от суверенна власт властови правомощия от държавите членки на Съюза³⁵⁹, които са разпределени между създадените с учредителните договори институции. Упражняването на тези правомощия съответно представлява пряко или непряко регулиране на обществени отношения в широк кръг от области, осъществявано от

³⁵⁸ В решението си по делото *Van Gend en Loos*, Решение от 5 февруари 1963, *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*, дело 26/62, Rec. 1963 р. 3, ECLI:EU:C:1963, Съдът на ЕС посочва: „Заклучението, което следва да бъде направено, е, че Общността съставлява нов правов ред на международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени области, и чиито субекти са не само държавите-членки, но и техните граждани“. Една година по-късно в решението си по друго историческо дело, *Costa/ENEL*, Решение от 15 юли 1964, ECLI:EU:C:1964:66, Съдът развива тази своя констатация, като посочва: „За разлика от обичайните международни договори, Договорът за ЕИО е създал собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите-членки с влизане в сила на Договора и който националните юрисдикции са длъжни да прилагат“. Вж. също MAGNETTE, P. *Le régime politique de l'Union européenne*, 2^{ième} édition ; Sciences Po les Presses, Paris, 2006. Вж. Ван ГЕРБЕН, В. *Европейският съюз. Политическа общност на държави и народи.*, ЛИК, София, 2007, с. 27 и сл.

³⁵⁹ Съдът на ЕС недвусмислено извежда основната характерна особеност на правния ред на европейската интеграция в решението си по делото *Costa/ENEL*, цит., като посочва: „Като са създали за неограничен период от време общност, която има свои собствени институции, правосубектност, правоспособност, способност за международно представителство, и по-специално реални правомощия, произтичащи от ограничаване на компетентност или прехвърляне на правомощия от държавите към Общността, държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничен брой области, и по този начин са създали корпус от правни норми, приложима по отношение на техните граждани и самите тях“.

институциите на ЕС, вместо или в допълнение на участващите в Съюза държави членки.

Вследствие на тази същностна особеност на европейската интеграционна система в хода на развитието ѝ по естествен път се поставя въпросът за нейната демократична легитимност. В търсене на отговор, как да бъде гарантиран демократичният характер на упражняването на предоставената на ЕС публична власт, в правния ред на европейската интеграционна система биват внесени редица елементи на демократична организация, които в своята същност представляват проявления на принципа на правовата държава или на върховенството на правото в правния ред на Европейските общности, а днес на Европейския съюз³⁶⁰.

Независимо от различните концептуални виждания за основните измерения на принципа на правовата държава, може да се обобщи, че преобладаващата част от разбиранията за този основен демократичен модел на организация на публичната власт свързват това понятие с няколко основни положения, а именно:

- наличието на материална уредба и на ефективен механизъм за защита на основните права;
- наличието на ограничения в упражняването на публичната власт, които не позволяват властови произвол;
- гарантиране на равенството на гражданите пред закона;
- наличието на всеобхватен съдебен контрол от независим съд;
- наличието на устойчива основна правна уредба, която съдържа гореизброените основни гаранции и не може да бъде предмет на конюнктурна и произволна промяна при текущата смяна на управлението³⁶¹.

В анализа на въпроса за проявлението на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС на първо място следва да бъде направено уточнението, че през първите десетилетия на развитие на европейската интеграционна система, нито в учредителните договори, нито в юриспруденцията на интеграционната юрисдикция могат да бъдат намерени норми или решения, които пряко посочват този принцип като присъщ елемент на правния ред на Европейските общности³⁶². В същото време още в началната редакция на Договорите е предвиден разгърнат механизъм на съдебен контрол над институциите и прилагането на правото на ЕС, какъвто никоя международна организация не познава.

³⁶⁰ Въпреки че не съществува общоприета дефиниция за същността на принципа на върховенство на правото или на правовата държава, в правната система на Великобритания, а впоследствие и на редица други държави като САЩ, Германия, Франция постепенно са се оформили един кръг от основни правни положения, които формират такъв ред на упражняване на публичната власт, който традиционно определяме като върховенство на правото или правова държава. Вж. GOSALBO-BONO, R. *The significance of the Rule of Law and its implications for the European Union and the United States*. University of Pittsburgh Law Review, Vol. 72, p. 229.

³⁶¹ Според Европейската комисия принципът на правовата държава намира проявление в "...законността, което означава прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес; правната сигурност; забраната на произвола на органите на изпълнителната власт; независимостта и безпристрастността на съда; ефективният съдебен контрол със зачитане на основните права; и равенство пред закона.", вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и съвета "Нова уредба на ЕС за укрепване принципите на правовата държава", COM(2014)158final. Според Валтер ван Гервен върховенството на правото предполага подчинението на властта на независим съд, зачитане на правата и свободите на гражданите, равенството пред закона, наличието на ясна правна основа за упражняването на публична власт и правна сигурност в прилагането на правото. Вж. Ван ГЕРВЕН, В. Цит., с. 136.

³⁶² Според някои автори може да се приеме, че идеята за създаването на правен ред, основан на принципа на правовата държава или върховенството на правото е заложена още в началната редакция на учредителните договори в чл. 164 ДЕИО, уреждащ функциите на Съда на Европейските общности – вж. PESCATORE, P. *Traité instituant la CEE, commentaire article par article*. Economica, Paris, 1992, p. 945.

Впоследствие в решенията на Съда на Европейските общности прогресивно намират израз различни присъщи елементи на правовата държава, които Съдът утвърждава като елементи на правния ред на европейската интеграция – основните принципи на правото, общи за държавите членки; правата на човека, защитени като основни принципи на правото; равенството на гражданите пред закона, за да се стигне до началото на 80-те години на XX в., когато в решението по делото *Les Verts* Съдът посочва, че правният ред на Европейските общности почива на принципа на правовата държава³⁶³.

Изведената от Съда формула намира израз и в текста на учредителните договори с измененията внесени от Договора от Маастрихт и Договора от Амстердам, и потвърдени от Договора от Лисабон. Така понастоящем в Преамбюла на Договора за Европейския съюз (ДЕС) се казва, че държавите членки в рамките на европейската интеграция *“...потвърждават своята привързаност към принципите на свободата, демокрацията и зачитането правата на човека и основните свободи, както и принципа на правовата държава...”*. Член 2 от ДЕС съответно определя, че Европейският съюз *“... се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете”*. Член 6 от ДЕС урежда защитата на правата на човека, като придава юридическа сила на Хартата на основните права, потвърждава, че тяхната защита се осъществява като основни принципи на правото на Съюза и предписва присъединяването на ЕС към Конвенцията за правата на човека и основните свободи (КПЧОС). Член 7 от ДЕС предвижда особен механизъм на контрол над спазването на ценностите, на които се основава ЕС, в това число и принципа на правовата държава в държавите членки. Член 21 от ДЕС указва, че Съюзът трябва да отстоява и насърчава зачитането на ценностите и принципите, на които се основава и в отношенията си с трети страни и международни организации, а чл. 49 от ДЕС поставя зачитането на принципа на правовата държава като условие за присъединяване на нови държави към Европейския съюз.

Така, в хода на развитие на процеса на европейска интеграция принципът на правовата държава се утвърждава като един от конституционните принципи на Европейския съюз, обуславящ редица елементи на законността в правния ред на ЕС, принадлежността на държавите членки към Съюза и външните отношения на ЕС с трети страни.

Какви конкретни проявления има принципът на правовата държава в правния ред ЕС, какво е отношението между тях и какво е значението им за цялостното функциониране на европейската интеграционна система?

1. Наличие на всеобхватен съдебен контрол от независим съд

1.1. В основата на утвърждаването на принципа на правовата държава в правния ред на Европейския съюз е Съдът на ЕС и широките правомощия за тълкуване на правото и гарантиране на законността, дадени на интеграционната юрисдикция. Наличието на разгърнат механизъм на съдебен контрол над спазването на договорите в упражняването на правомощията на институциите на европейската интеграционна

³⁶³ Решение от 23 април 1986, *Les Verts / Parlement*, дело 294/83, Rec. 1986 p. 1339, ECLI:EU:C:1986:166, т. 23.

система и в действията на държавите членки по прилагане на правото на ЕС, е заложено като основен елемент на правния ред на европейския проект още с Декларацията на Роберт Шуман от 9 май 1950 г.³⁶⁴. Моделът на съдебен контрол, създаден с Договора за Европейската общност за въглища и стомана, е пренесен в Римските договори, като Съдът на Европейските общности е първата обща институция на трите общности³⁶⁵.

1.2. Като стъпва на общо формулираната му в чл. 164 на Договора за създаване на Европейската икономическа общност (ДЕИО) функция “... да гарантира спазването на правото в тълкуването и прилагането на настоящия договор” и като съчетава умело предвидените в договора конкретни поризводства, Съдът на ЕС последователно налага един изключително широк по своя обхват съдебен контрол в правото на Съюза, както що се отнася до прилагането на предвидените пред него производства, така и що се отнася до задълженията на националните съдилища по прилагане на правото на ЕС.

Именно в тази линия на юриспруденция Съдът официално релевира и значението на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС, като в решението си по делото *Les Verts* приема, че европейската интеграционна система се основава на този принцип, доколкото както институциите на Общността, така и държавите членки са подложени на съдебен контрол за съответствие на актовете и действията им с конституционната харта на Общността: “...Общността е правна общност, тъй като нито актовете на нейните държави-членки, нито актовете на нейните институции са освободени от контрол за съответствие с Договора за ЕО, който е основна конституционна харта, и тъй като този договор е установил завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда контрола за законосъобразност на актовете на институциите, тъй като този договор е установил завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда контрола за законосъобразност на актовете на институциите”³⁶⁶.

По-късно в Становището си, постановено по проекта за Договор за Европейското икономическо пространство, Съдът подчертава особената значимост на установената система на съдебен контрол, като посочва, че интеграционната юрисдикция трябва да осигури спазването на специален правов ред, основан на върховенството на правото, като допринася за неговото развитие с оглед постигането на целите на Европейския съюз³⁶⁷.

Значението на съдебния контрол като основно проявление на принципа на правовата държава и като гаранция за цялостното функциониране на правния ред на ЕС като правов правопорядък намира място и в някои по-късни решения на Съда като *Становище 2/13*³⁶⁸. В него Съдът на ЕС напомня, че Съюзът представлява нов вид правен ред, “... който притежава специфично естество, конституционна рамка и собствени основни начала, специално изградена институционална структура ...”, като, “... за да гарантират запазването на специфичните особености и на

³⁶⁴ “Общият Върховен орган, натоварен с управлението на схемата, ще бъде съставен ... Решенията на органа ще бъдат задължителни за изпълнение във Франция, Германия и другите държави членки. Ще бъдат взети съответни мерки за начини на обжалване на решенията на органа.”, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_bg.

³⁶⁵ Създадена като Съд на Европейската общност за въглища и стомана, интеграционната юрисдикция е преименувана на Съд на Европейските общности със създаването на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия и съответно на Съд на Европейския съюз с Договора от Лисабон.

³⁶⁶ Решение *Les Verts / Parlement*, цит., т. 23

³⁶⁷ *Становище 1/91* от 14 декември 1991, Rec. 1991 p. I-6079, ECLI:EU:C:1991:490, т.50.

³⁶⁸ *Становище 2/13* от 18 декември 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, т. 157-174.

автономията на този правен ред, Договорите създават система за правораздаване, предназначена да осигури последователност и единство при тълкуването на правото на ЕС”.

1.3. Разбирането, което Съдът на ЕС отдава на гарантирането всеобхватен съдебен контрол като проявление на принципа на правовата държава може да бъде видяно и в практиката на интеграционната юрисдикция относно правото на ефективни средства на правна защита и гарантирането на справедлив съд. Преди изричната уредба на това право в Хартата, то е изведено и развито като основен принцип на правото в юриспруденцията на Съда на ЕС³⁶⁹. В своята практика Съдът подчертава и особената релация между наличието на ефективни средства за защита, достъпът до съд и съществуването на правен ред. Както се посочва в решението по делото *Unión de Pequeños Agricultores*: “... следва да се припомни, че Европейската общност е правова общност, институциите на която са подчинени на контрол за съответствие на техните актове с договорите и с основните принципи на правото, част от които са и основните права. 39. Следователно, частните лица трябва да могат да се ползват от ефективна съдебна защита на правата, които черпят от общностния правен ред, сред които е и правото на ефективни правни средства за защита, като част от основните принципи на правото, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите членки”³⁷⁰.

1.4. В същата линия на разбиране за проявленията на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС, още преди договорите да уредят изрично това, Съдът на ЕС разширява обхвата на съдебен контрол над актовете на ЕС в материята на външната политика и политиката за сигурност, особено показателен пример за което са решенията по делата *Gestoras Pro Amnistia* и *Kadi*. В решението си по първото дело Съдът на ЕС определя, че може да се произнася в преюдициално производство относно мерки, приети в материята на Общата външна политика и политика за сигурност, в случаите, в които подобни актове са насочени да породят правни последици спрямо трети лица³⁷¹. В делото *Kadi*, сезиран с искане за отмяна на мерки за бора с тероризма, приети в изпълнение на резолюция на Комитет по санкциите на ООН, съдът определя, че “...задълженията, наложени от международно споразумение, не биха могли да доведат до засягане на конституционните принципи на Договора за ЕО, сред които фигурира и принципът, че всички общностни актове трябва да спазват основните права, като спазването им е условие за законосъобразността на актовете, за която Съдът трябва да упражнява контрол в рамките на установената от този договор завършена система от способности за защита”³⁷².

Разгръщането на съдебния контрол над актове, свързани с материята на външната политика и политиката за сигурност намира израз и в приетите с Договора от Лисабон изменения. Член 275 от ДФЕС предвижда, че макар юрисдикцията на Съда на ЕС по отношение на общата външна политика и политика за сигурност да е ограничена, Съдът е компетентен да осъществява контрол за законност над актовете, с които се налагат ограничителни мерки на частни субекти по съображения от обхвата на външната политика и политика за сигурност.

³⁶⁹ Вж. Решение от 15 май 1986, *Johnston / Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, дело 222/84, Rec. 1986 p. 1651, ECLI:EU:C:1986:206, т.18.

³⁷⁰ Решение от 25 юли 2002, *Unión de Pequeños Agricultores / Съвета*, дело C-50/00 P, Rec. 2002 p. I-6677) ECLI:EU:C:2002:462, т. 38-39.

³⁷¹ Вж. Решение от 27 февруари 2007, *Gestoras Pro Amnistia e.a. / Съвета*, дело C-354/04 P, Rec. 2007 p. I-1579, ECLI:EU:C:2007:115, т. 54.

³⁷² Вж. Решение от 3 септември 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation / Съвета и Комисията*, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. 2008 p. I-6351, ECLI:EU:C:2008:461, т. 285.

1.5. Израз на тази тенденция са също утвърдените в практиката на Съда на ЕС задължения на националните съдилища по прилагане на правото на ЕС, както що се отнася до защитата на правата на частноправните субекти, произтичащи от правото на Съюза – практиката относно прякото действие на нормите на правото на ЕС, отговорността на държавата за вреди от нарушаване на правото на Съюза, така и що се отнася до гарантирането на примата на правото на ЕС и неговото ефективно прилагане.

Още в първите години на развитие на интеграционния процес Съдът в Люксембург отхвърля опита за пренасяне на класическите положения на прилагане на международноправните актове в правото на Европейските общности, като в решението си по делото *Van Gend en Loos* определя, че Европейските общности съставляват нов правов ред, в полза на който държавите са ограничили суверенната си власт в определени области³⁷³. Поради това, Общностното право създава права и задължения на частноправните субекти, които държавите-членки са обвързани да зачитат и прилагат пряко и на които частните субекти могат да се позовават пред националните съдилища.

Съдът развива виждането си за особената природа на правния ред на европейската интеграция, като скоро след *Van Gen den Loos* допълва в *Costa/ENEL*, че поради особеностите на Договора за Европейската икономическа общност, свързан с предоставянето на властови правомощия от държавите членки на институциите на ЕС и ограничаване на суверенната власт на държавите в областите на интеграция, като естествен резултат вътрешноправните норми не могат да противоречат на правото на ЕС. Както посочва Съдът: “... тъй като има автономен източник, на произтичащото от Договора право поради неговия специфичен и оригинален характер, не би могла да се противопостави в съдебно производство каквато и да е вътрешноправна разпоредба, без то да бъде лишено от общностния си характер и без да се постави под съмнение правната основа на самата Общност”³⁷⁴.

В последващата практика на интеграционната юрисдикция националните съдилища се утвърждават като основен гарант за прилагането на правата, които частните лица черпят от правото на ЕС и за примата на правото Съюза. По смисъла на дадените от Съда на ЕС разрешения националните съдилища черпят своите функции по прилагане на правото на Съюза пряко от Договорите и са обвързани с определени задължения по защитата на тези права, независимо от съществуващата вътрешноправна уредба. Както посочва Съдът в решението си по делото *Simmenthal*: “... в рамките на своята компетентност всеки вътрешен съд има задължението да приложи общностното право в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като остави без приложение евентуалните разпоредби от вътрешното право, които му противоречат, без оглед на това дали те предхождат или следват общностната правна норма”³⁷⁵.

Чрез практиката си относно принципите на прилагане на правото на ЕС и задълженията, които националните съдилища имат в този план, Съдът на ЕС позволява гарантирането на ефективното прилагане на интеграционното право и функционирането на ЕС като кохерентна система, основан на действителното спазване на определен правов ред.

1.6. Значението на наличието на всеобхватен съдебен контрол и ефективни средства за правна защита като основно проявление на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС се подчертава и в редица източници на доктрината. Така например,

³⁷³ Решение *Van Gend en Loos*, цит.

³⁷⁴ Решение *Costa/ENEL*, цит.

³⁷⁵ Решение от 9 март 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato / Simmenthal*, дело 106/77, Rec. 1978 p. 629, ECLI:EU:C:1978:49, т.21.

бившият генерален адвокат Манчини до голяма степен приравнява принципа на правовата държава и гарантирането на право на ефективни средства за правна защита и всеобхватен съдебен контрол³⁷⁶. В същия смисъл е и мнението на бившия генерален адвокат Франсис Джейкъбс, според когото за разбирането на понятието за върховенство на правото, което има Съдът на ЕС, определящ е съдебният контрол над актовете на органите на публичната власт от независим съд³⁷⁷.

2. Ограничаване на произвола в упражняването на публичната власт

2.1. Ограничаването на произвола в упражняване на публичната власт е основна характеристика на принципа на правовата държава, независимо от нюансите в прочита на този принцип, които различните национални правни системи имат³⁷⁸. За мнозина изследователи правовата държава в най-голяма степен се свежда до това какви процедурни и съдържателни ограничения за произволното упражняване на властта правната уредба създава³⁷⁹.

Ограничаването на властовия произвол като основен елемент на проявление на принципа на правовата държава понякога се свързва с разделението на властите³⁸⁰. Наред с този формално-процедурен подход на съдържане на властовия произвол, присъщ на всички вътрешноправни демократични системи, националните традиции на правовата държава познават и други гаранции, че публичната власт няма да бъде прекомерно съсредоточена в един носител и че тя няма да се упражнява произволно, в ущърб на общия интерес и правата на гражданите. Като такива могат да бъдат посочени определен порядък основни принципи, които различните правни системи познават. Също както и установените особени форми на контрол за съответствие на законодателната уредба с подобен порядък основни принципи и с основните права на частните субекти³⁸¹.

2.2. По особено интересен начин се поставя в правния ред на европейската интеграционна система въпросът за разделението на властите. Въпреки че не можем да говорим за наличие на класическия модел на разделение на властите, присъщ на континентална Европа, за институционалната система на ЕС е характерно особено разделяне на властовите правомощия на основните институции, което има за ефект да ограничи възможността за произвол или узурпиране на упражняването на публични властови функции от един център. Този модел бива определен от Съда на ЕС като принцип на институционалното равновесие – принцип на устройството на

³⁷⁶ Вж. RIDEAU, J. (dir.) *Le droit au juge dans l'Union européenne*. LGDJ, Paris, 1998.

³⁷⁷ Вж. JACOBS, F. *The sovereignty of the Law: The European way*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 35.

³⁷⁸ Вж. TRIDIMAS, T. *The General Principles of EU Law*, 2nd ed. Oxford University Press, 2006, p. 52.

³⁷⁹ PECH, L. *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*. Jean Monnet Working Paper 04/09, New York, 2009, p. 54.

³⁸⁰ Виж в този смисъл GOSALBO-BONO, R. *Op. cit.*, p. 244.

³⁸¹ Така например в английската правна система като такива гаранции могат да се разглеждат принципите на законност и равенство пред закона, вж. CRAIG, P. *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: an Analytical Framework*. 1997, Public Law, p. 467. В германската правна система такива гаранции са принципите на законност, правна сигурност, пропорционалност, също както и предвиденият с Основния закон от 1949 г. ред на контрол за конституционност на законите и защита на основните права. Във френската правна традиция подобно значение имат основните принципи на право, признати в рамките на административното право и правосъдие, вж. BROWN, L. N., J. BELL, J. M. GALABERT. *French Administrative Law*, 5th ed. Oxford University Press, 1998, p. 216, също както и въвеждането на контрол за конституционност, вж. PECH, L., *Op. cit.*, p. 39, GOSALBO-BONO, R. *Op. cit.*, p. 249.

институционалната система на ЕС, за зачитането на който следи Съдът и който се явява условие за действителността на актовете на институциите³⁸².

По смисъла на практиката на Съда на ЕС установеното между основните звена на институционалната система на ЕС институционално равновесие, се явява особена гаранция за правата на частноправните субекти, както и важно условие за ефективното представителство и отразяване на техните мнения и интереси в процеса на решаване на европейско равнище³⁸³.

2.3. Като особена гаранция срещу произволното упражняване на властови правомощия в правния ред на ЕС могат да бъдат разглеждани основните принципи на правото – особен вид източник на правото на ЕС, утвърден в практиката на Съда на ЕС въз основа на системно и телеологично тълкуване на отделни разпоредби на учредителните договори. Въпреки че в началната редакция на договорите липсва разпоредба, която изрично да закрепва такъв вид източник на интеграционното право, Съдът в Люксембург стъпва на уредбата на производството за обезщетения от извъндоговорна отговорност на ЕС, за да определи, че както за всяка правна система, така и за правната система на европейската интеграция са характерни определен порядък неписани принципи, които формират основата на правния ред на ЕС заедно с нормите на учредителните договори. Според Съда тези основни принципи са вложени в основата на правната система на Съюза, поради това, че са общи за правните системи на държавите членки. Съдът на ЕС определя още, че основните принципи на правото са присъщ елемент на законността в правото на ЕС, за съблюдаването на която той е натоварен да осъществява контрол. Така Съдът утвърждава основните принципи на правото като общо условие за действителността на актовете и допуска позоваване на тези принципи в производствата пред него. В последващ етап интеграционната юрисдикция посочва още, че основните принципи на правото са обвързващи и за държавите-членки, когато прилагат правото на ЕС или приемат собствени актове в приложното поле на договорите³⁸⁴. В най-новата практика на Съда беше направено и изрично произнасяне по посока на това, че основните принципи на правото имат конституционен характер в рамките на правната система на ЕС³⁸⁵.

Сред признатите от Съда на ЕС основни принципи, наред със защитата на основните права, която ще бъде разглеждана като самостоятелна категория предвид на специфичната си значимост³⁸⁶, има няколко принципа от решаваща важност за принципа на правовата държава, доколкото действието на тези принципи извежда определени изисквания и условия, ограничаващи произволното упражняване на властнически правомощия. На първо място, от такъв порядък е принципът на правна сигурност. По силата на принципа на правна сигурност правните норми следва да бъдат ясни и точни, за да могат частноправните субекти да формират еднозначна представа за техните права и задължения и да съобразят поведението си с тях³⁸⁷. Принципът на

³⁸² Вж. JACQUÉ, J. P. *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 8^{ième} édition. Dalloz, Paris, 2015, p. 243.

³⁸³ Вж. JACQUÉ, J. P. *Op. cit.*, p. 245.

³⁸⁴ Вж. Решение от 13 юли 1989, *Wachauf / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, дело 5/88, Rec. 1989 p. 2609, ECLI:EU:C:1989:321, т. 19; Решение от 24 март 1994, *The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock*, дело C-2/92, Rec. 1994 p. I-955, ECLI:EU:C:1994:116, т. 16.

³⁸⁵ Решение от 15 октомври 2009, *Audiolux e.a.*, дело C-101/08, Rec. 2009 p. I-9823, ECLI:EU:C:2009:626, т. 63.

³⁸⁶ Вж. т. 3 от настоящото изложение.

³⁸⁷ Вж. Решение от 9 юли 1981, *Gondrand et Garancini*, дело 169/80, Rec. 1981 p. 1931, ECLI:EU:C:1981:171, т. 17; Решение от 21 септември 1983, *Deutsche Milchkontor*, съед. дела 205/82 до 215/82; Rec. 1983 p. 2633, ECLI:EU:C:1983:233; Решение от 15 септември 2005, *Ирландия/Комисията*, дело C-199/03, Rec. 2005 p. I-8027, ECLI:EU:C:2005:548, p.69; Решение от 29 октомври 2009, *SKF*, дело C-29/08, Rec. 2009 p. I-10413, ECLI:EU:C:2009:665.

правна сигурност цели да гарантира на частноправните субекти възможността да формират представа за правната уредба на която са подчинени и да планират своето поведение така, че да има необходимата предвидимост относно последиците, които настъпват за тях от техните действия³⁸⁸. Той предполага също правните норми да не съдържат противоречиви предписания³⁸⁹. Проявление на принципа на правна сигурност е и ограничаването на ретроактивното действие на правните норми³⁹⁰.

Друг основен принцип с особена значимост за провеждането на принципа на правовата държава е защита на оправданите правни очаквания³⁹¹. По силата на принципа на защита на оправданите правни очаквания частноправните субекти могат да формират оправдани предположения за правните разрешения, на които са подчинени и на които следва да основават поведението си от актовете или от други форми на произнасяне и изявления на институциите или на техни представители, които могат да противопоставят на публичната власт.

На следващо място, тясно свързан със съвременното разбиране за правова държава е принципът на пропорционалност³⁹². Принципът на пропорционалност е изведен като общ принцип на правото на ЕС преди да бъде изрично уреден в договорите като един от елементите на правния режим на компетентността. Той служи като основен ограничител на самостоятелната преценка на органите на публична власт, както на равнището на Съюза, така и на равнището на държавите членки, когато прилагат правото на ЕС или действат в неговото приложно поле³⁹³. Според практиката на Съда на ЕС по силата на принципа на пропорционалност актовете на институциите и на държавите-членки следва да са съобразени с целта, към която са насочени и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане. Прилагането на принципа на пропорционалност предполага преценка на три условия:

- 1) подходяща ли е мярката за постигане на целения резултат;
- 2) необходимо ли е постигането на поставената цел;
- 3) обременява ли мярката прекомерно частноправните субекти спрямо преследваната цел³⁹⁴.

В своята практика Съдът никога не е разглеждал изрично основните принципи на правото като проявление на принципа на правовата държава, макар в някои свои решения да се доближава до това³⁹⁵. В същото време в практиката на Съда конкретните измерения на принципа на правовата държава са тясно свързани с основните принципи на правото. Това произтича както от самото предназначение на основните принципи на правото да бъдат фундаментален елемент на правния ред на ЕС, обуславящ законността на актовете на институциите и държавите-членки под контрола на Съда, така и от извеждането на някои определящи за принципа на правовата държава проявления именно като основни принципи на правото. Поради това в доктрината не е

³⁸⁸ Вж. TRIDIMAS, Т. Op. cit., p. 242.

³⁸⁹ Вж. Решение от 22 януари 1997, *Opel Austria/Съвета*, дело T-115/94, Rec. 1997 p. II-39, ECLI:EU:T:1997:3.

³⁹⁰ Вж. Решение от 3 май 2007, *Freistaat Sachsen/Commission*, дело T-357/02, Rec. 2007 p. II-1261, ECLI:EU:T:2007:120, т. 98.

³⁹¹ Вж. Решение 28 април 1988, *Mulder / Minister van Landbouw en Visserij*, дело 120/86, Rec. 1988 p. 2321, ECLI:EU:C:1988:213, т. 26-27; Решение от 11 юли 2002, *Marks & Spencer*, дело C-62/00, Rec. 2002 p. I-6325, ECLI:EU:C:2002:435, т. 44-47; Решение от 19 септември 2000, *Ampafrance et Sanofi*, съед. дела C-177/99 и C-181/99, Rec. 2000 p. I-7013, ECLI:EU:C:2000:470, т. 67. Вж. Giuseppe Tesaurò, "Diritto dell'Unione Europea", VI ed., CEDAM, 2010, Padova, стр. 111.

³⁹² Вж. TRIDIMAS, Т. Op. cit., p. 136.

³⁹³ Вж. JACQUÉ, J. P. Op. cit., p. 565.

³⁹⁴ Вж. CRAIG, P., G. De BURCA. *EU Law, Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 372.

³⁹⁵ Вж. *Unión de Pequeños Agricultores*, т. 38 – 39.

изолирано мнение твърдението, че основните принципи на правото са същинско проявление на принципа на правовата държава³⁹⁶.

2.4. Въпреки че в правото на ЕС не е изведен самостоятелен принцип на законността, както познава правото на редица държави-членки, сходни гаранции за ограничаване на произволното упражняване на властнически правомощия от институциите произтичат от принципа на предоставена компетентност и свързаната с него практика на Съда на ЕС относно необходимото правно основание на актовете на институциите, също както и от изградената йерархия на нормите на правото на ЕС.

По смисъла на практиката на Съда, значението на правното основание в правния ред на ЕС е свързано от една страна, с необходимостта всеки акт да бъде свързан с конкретна разпоредба на първичното или производното право, за да бъде валидно приет. Това положение е последица от принципа на предоставена компетентност, на който се основава уредбата на компетентността в правото на ЕС. От друга страна, именно правното основание за приемане на мярка по даден въпрос определя формата, средствата и процедурите, в които това решение трябва да бъде прието. Правното основание, въз основа на което един акт се приема, е определящо също така за реда и условията, при които може да се осъществява контрол над този акт, също както и за обхвата, който този контрол може да има³⁹⁷.

Що се отнася до йерархията на нормите на правото на ЕС, като изхожда от отделни разпоредби в Договорите, в частност от уредбата на чл. 263 от ДФЕС, на чл. 218 от ДФЕС и 288 от ДФЕС Съдът извежда определено съотношение между нормите на различните видове източници на правото на ЕС³⁹⁸. Според практиката на Съда на върха на нормативната структура на правото на ЕС са нормите на Договорите и приравнените на тях актове, следвани от основните принципи на правото, международните договори, сключени от ЕС и актовете на производното право. Предвид на измененията, внесени с договора от Лисабон между актовете на производното право съответно може да съществува йерархично съотношение с оглед на чл. 290 от ДФЕС, предвиждащ възможността за приемане на делегирани актове и чл. 291, ал. 2 от ДФЕС, уреждащ приемането на изпълнителни актове. Зачитане на установената йерархия на нормите в правото на ЕС е условие за действителността на актовете, като нарушаването на норма от по-горен ранг е едно от основанията за оспорване действителността на актовете по чл. 263 от ДФЕС.

2.5. Гарантирането на прозрачен, отчетен и демократичен процес на упражняване на властническите правомощия е друго необходимо условие на правовата държава³⁹⁹. Европейският съюз минава по дълъг път, за да отговори на това условие. Въпреки липсата на адекватни гаранции в това отношение в началната фаза на развитие на интеграционната система, с преминаването към преки общи избори за членове на Европейския парламент, със създаването на гражданството на ЕС и правата, които произтичат от него и с налагането на принципа на прозрачност и произтичащата от него публичност на работата на институциите на ЕС, както и редът на достъп до официални документи, с утвърдените в практиката на Съда условия за надлежно

³⁹⁶ Вж. SIMON, D. *Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire*. Droits, 1991, 14, p. 79. Вж. PECH, L. Op. cit., p. 61.

³⁹⁷ Вж. JACQUÉ, J. P. Op. cit., p. 447; DANIELE, L. *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Seconda edizione. Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 80. Вж. също Решение на Съда от 26 март 1987, *Комисията / Съвета*, дело 45/86, Rec. 1987 p. 1493, ECLI:EU:C:1987:163; Решение от 16 юни 1993, *Франция / Комисията*, дело C-325/91, Rec. 1993 p. I-3283, ECLI:EU:C:1993:245.

³⁹⁸ Вж. JACQUÉ, J. P. Op. cit., p. 537.

³⁹⁹ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и съвета "Нова уредба на ЕС за укрепване принципите на правовата държава", цит.

мотивиране на актовете на институциите, в частност на Европейската комисия, ЕС осъществява значителен напредък и по този основен компонент на правовата държава⁴⁰⁰.

3. Защита на основните права

3.1. Връзката между гарантирането на определен порядък основни права и съществуването на правова държава до голяма степен стои в основата на възникването и развитието на този принцип. Тя придобива пълното си значение в годините след Втората световна война, най-вече в резултат на установения нов конституционен модел във Федерална Република Германия и неговото въздействие върху други демократични държави в Европа и върху правния ред на европейската интеграция. Така съвременният прочит на идеята за правова държава може би в най-голяма степен намира своя израз в създаването на такъв ред на организация и упражняване на публичната власт, който съдържа достатъчно гаранции, че тази власт ще бъде упражнявана при зачитане на основните права на гражданите⁴⁰¹.

Въпреки че в началната редакция на учредителните договори не може да бъде открита нито материалноправна уредба, нито нарочно закрепен механизъм на защита на правата на човека, още в ранните години на развитие на интеграционния процес под въздействие най-вече на Конституционния съд на ФРГ, Съдът на ЕС утвърждава собствен механизъм на защита на основните права, чрез формулата на основните принципи на правото⁴⁰². Ако в един първи етап Съдът по същество отказва да разглежда случаи, в които се релевира зачитането на основни права в едни или други актове на Европейските общности, реакцията на някои национални конституционни юрисдикции и най-вече на Конституционния съд на Федерална република Германия налагат изменение на неговата юриспруденция⁴⁰³. Така в края на шейсетте години Съдът в Люксембург постановява, че защитата на основните права е основен принцип на правото на ЕС, за съблюдаването на който следи самата интеграционна юрисдикция⁴⁰⁴.

3.2. При липсата на собствена материалноправна уредба, Съдът на ЕС утвърждава, че защитата на основните права в правния ред на Европейските общности се основава на националните конституционни традиции на държавите членки и на международните договори, сключени от тях в материята на правата на човека⁴⁰⁵. Особено значение като източник на вдъхновение в извличането на правата на човека,

⁴⁰⁰ Вж. по отношение утвърждаването на нормотворческата роля на Европейския парламент BIN, R., P. CARETTI, G. PITRUZZELLA. *Profili costituzionali dell'Unione europea*. Mulino, Bologna, 2015, p. 55. По отношение на прозрачността и правото на достъп до документи вж. HOFMANN, H. *General Principles of EU Law and EU administrative law*. In: European Union Law. Catherine Barnard, Steve Peers (ed.), Oxford University Press, 2013, p. 207; HORSPOOL, M., M. HUMPHREYS. *European Union Law*, 8th ed. Oxford University Press, 2014, p. 140.

⁴⁰¹ Вж. PECH, L. Op. cit., p. 31 – 39.

⁴⁰² В настоящото изложение права на човека и основни права ще бъдат използвани като синоними, доколкото в правния ред на ЕС не се прокарва ясна концептуална граница между правата, гарантирани от различни международноправни източници, и тези, които са предмет на уредба и защита в националната правна уредба на държавите членки или в собствените актове на ЕС.

⁴⁰³ От особено значение в тази връзка е решението по делото на Конституционния съд на ФРГ Bundesverwaltungsgericht [BVerwG] [Federal Constitutional Court] [BverfGE] 37, 271.

⁴⁰⁴ Виж Решение от 2 ноември 1969, *Stauder / Stadt Ulm*, дело 29/69, Rec. 1969 p. 419, ECLI:EU:C:1969:57, т.7.

⁴⁰⁵ Виж Решение от 17 декември 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, дело 11/70, Rec. 1970 p. 1125, ECLI:EU:C:1970:114, т.2; Решение от 14 май 1974, *Nold KG / Commission*, дело 4/73, Rec. 1974 p. 491, ECLI:EU:C:1974:51 т. 13.

защитени като основни принципи в правото на ЕС Съдът отдава на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи⁴⁰⁶. Така прогресивно в юриспруденцията на Съда на ЕС намират защита всички основни граждански и политически права, също както и редица социални и икономически права, които правото на държавите членки и международноправната уредба вече познават.

В същото време установеният механизъм на защита на основните права в правния ред на европейската интеграция се характеризира с една съществена особеност – липсата на ясен и точен каталог на основните права, гарантирани на частните субекти, което според мнозина автори крие известен риск от засягане на правната сигурност и от конюнктурност в осъществяваната защита⁴⁰⁷. Идеите за развитие на самостоятелна материалноправна уредба на нивото на първичното право на Общността, която да уреди основните права, защитени от общностния правен ред изминават дълъг път, за да се превърнат в правна реалност⁴⁰⁸. След редица политически по своя характер инициативи, първите правноизмерими стъпки в тази посока са направени с Единният европейски акт и Договора от Маастрихт⁴⁰⁹. Конституционализирането на защита на основните права продължава с Договора от Амстердам, който прокламира в нов параграф 1 на чл. 6 от ДЕС, че *“Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на човешките права и основни свободи, както и на правата държава, като общи за държавите-членки принципи”*. Без да осъществява

⁴⁰⁶ Вж. Решение от 13 декември 1979, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, дело 44/79, Rec. 1979 p. 3727, ECLI:EU:C:1979:290.

⁴⁰⁷ Вж. LABAYLE, H. *Droits fondamentaux et droit européen*. A. J. D. A., 1998, numéro spécial: Les droits fondamentaux, p. 82; GAÏA, P. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Revue française de droit Constitutionnel, 2004 (58), p. 227; Le BOT, O. *Charte de l'Union européenne et convention de sauvegarde des droits de l'homme : la coexistence de deux catalogues des droits fondamentaux*. Revue trimestrielle des droits de l'homme, 2003 (55), p. 781.

⁴⁰⁸ В този контекст особено значение имат Общата декларация от 5 април 1977 година на Европейският парламент, Комисията и Съветът, в която основните институции на Европейските общности заявяват своята воля *“да зачитат в упражняването на своята власт и в осъществяването на целите на Общността ... основните права на човека, както те следват от конституциите на държавите членки и от ЕКПЧ”*, Заключенията на Европейският съвет от Копенхаген от 1978 година, в която държавните и правителствени ръководители декларират, че *“зачитането и развитието на представителната демокрация и правата на човека във всяка държава членка съставляват един от основоположните елементи на принадлежност към Европейската общност”*, както и проектът за нов основен акт на европейското обединение, разработен от Европейския парламент и наречен *“Договор за Европейският съюз”*, приет от Парламента на 14 февруари 1984 година (т.нар. проект *“Спинели”*), който съдържа разпоредби, предвиждащи създаването както на общностен каталог на основните права и свободи, така и присъединяването на Европейската общност към КПЧОС.

⁴⁰⁹ С Единния европейски акт (ЕЕА) през 1986 г. за първи път в текста на учредителните договори е включен изричен текст относно правата на човека, като в Преамбюла на ДЕИО държавите членки декларират: *“своята решимост да развият заедно демокрацията, като се основават на правата на човека, признати в конституциите и законите на държавите членки, в Европейската конвенция за защита на човешките права и основните свободи, в Европейската социална харта, в частност свободата, равенството и социалната справедливост”*. Поставено е също изискването принципите на демокрацията и зачитането на правата на човека да бъдат утвърждавани като елемент на външните отношения на Европейските общности.

С Договора от Маастрихт в Договора за Европейския съюз е включена разпоредбата на чл. F, параграф 2 (настоящият член 6, параграф 2), която предвижда: *“Съюзът зачита основните права, така, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 година, и както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като общи принципи на Общностното право”*. Тази формула не внася нови елементи в развития от механизъм за защита правата на човека, но чрез отразяването му в изрична правна норма от първичното право го утвърждава като един от основните конститутивни елементи на Общностния правен ред. Зачитането правата на човека, е определено и като насока на действията в областта на правосъдието и вътрешните работи и в областта на Сътрудничеството за развитие.

изменения в съществуващия механизъм за защита правата на човека, визираната разпоредба издига спазването на тези права в основоположен принцип на европейската интеграция. Като политическа гаранция за спазването на правата на човека и принципа на правовата държава е предвиден и механизъм на политически контрол над държавите членки, уреден в чл. 7 от ДЕС⁴¹⁰. С ревизията от Амстердам, в първичното общностното право са включени и някои материалноправни разпоредби, които създават необходимата правна основа за приемане на мерки, насочени към спазване на правото на равно третиране, с оглед на евентуалното му засягане по причини, свързани с пола, расовия или етнически произход, религия или убеждения, увреждания или сексуална ориентация.

3.3. След години на дискусии и лутане между различни предложения, ЕС в крайна сметка се ориентира към разработването на собствен акт на материална уредба на основните права – Харта на основните права⁴¹¹. Приемането на Хартата на основните права бележи навлизането на конституционализирането на защитата правата на човека в правото на ЕС в неговата заключителна фаза. Подобно на ЕКПЧ Хартата на основните права урежда основните граждански и политически права. Тя обаче съдържа и разпоредби относно икономическите и социални права във вътрешния пазар на ЕС, както и някои нови права, възникнали в резултат на социалния прогрес и технологичната революция⁴¹². Следва да се подчертае, че Хартата е изключително интересен модел на уредба на проблематиката на основните права, доколкото включва всички познати категории права, без да установява диференциран режим за тяхната защита. Хартата не разделя уредените права съобразно познатата класическа класификация, а утвърждава концепцията за неделимост на основните права и свободи, като ги обобщава в шест групи, в съответствие със специфичния предмет, който те имат, като свързва всяка група с основните ценности, на които се основава ЕС: “Достойнство”, “Свободи”, “Равенство”, “Солидарност”, “Гражданство” и “Правосъдие”.

Въпреки че е предназначена да бъде скрепена като част от измененията в първичното право по Договора от Ница, Хартата придобива правнообвързваща сила

⁴¹⁰ По подобие на проекта „Спинели”, Договорът от Амстердам предвижда, че в случай на „тежко и продължаващо нарушение” от една държава-членка на предвидените в чл. 6, параграф 1 принципи, Съветът може по предложение на 1/3 от държавите-членки или на Комисията с единодушие да ограничи определени права на съответната държава-членка, произтичащи от правото на ЕС, в това число и правото на глас в Съвета. Предвиденият механизъм на политически контрол е допълнен в Договора от Ница. Ревизията от Ница предвижда възможността да се отправят препоръки на една държава членка в случай на „явен риск от тежко нарушение” на принципите, постановени в чл. 6, параграф 1. Препоръките могат да бъдат отправени от Съвета с мнозинство 4/5 по предложение на 1/3 от държавите членки, Европейския парламент или Комисията.

⁴¹¹ Разработването на Хартата става по инициатива на Федерална Република Германия. Европейският съвет в Кьолн през юни 1999 г. решава различните права, признати в практиката на Съда, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите-членки и от международноправните актове, по които те са страна, да бъдат кодифицирани и обединени в един общ акт на правния ред на ЕС. За изработването на Хартата е избран нов способ – формиран е специален корпус, който сам се определя като „конвент”, съставен от представители на националните парламенти, на държавните и правителствени ръководители на държавите-членки, на Европейската комисия и на Европейския парламент. Конвентът осъществява своята работа под ръководството на бившия Президент и бивш Председател на Конституционния съд на ФРГ Роман Херцог. Чрез тази формула се търси придаването на по-широка демократична легитимност на изработването на Хартата, както и постигането на определен символен паралел с приемането на такъв тип актове на национално ниво от различни форми на учредителната власт.

⁴¹² Защитата на околната среда, защитата на потребителите, правото на добра администрация, биоетични права, защита на личните данни.

едва с Договора от Лисабон, поради продължителното противопоставяне на Обединеното кралство на нейното утвърждаване като обвързващ акт⁴¹³.

3.4. Интерес представлява това, че още преди влизане в сила на Хартата на основните права, Съдът на ЕС постановява няколко основоположни решения, които издигат защитата на основните права до конституционен ранг в правния ред на европейската интеграция⁴¹⁴. Така още преди държавите членки да са придали на Хартата действие на първично право, Съдът в Люксембург осъществява логичен завършек на своята дългогодишна практика в материята, като утвърждава основните права като висши норми на правото на Съюза, в светлината на които трябва да се тълкуват и прилагат останалите разпоредби на учредителните договори, в това число и основните свободи на движение. В същата линия на юриспруденция Съдът обобщава в решението си по проекта за присъединяване на ЕС към КПЧОС, че основните права са поставени “в сърцето” на правната конструкция на ЕС, “а зачитането на тези права е условие за законосъобразност на актовете на Съюза, поради което Съюзът не може да допуска мерки, които са несъвместими с тези права”⁴¹⁵.

3.5. Обект на дълга еволюция е отношението между правото на ЕС и механизма за защита по КПЧОС. Мнозина автори разглеждат присъединяването на ЕС към Конвенцията като необходима завършваща гаранция в реда на защита на основните права, развит в рамките на правния ред на ЕС⁴¹⁶. Въпреки включването на необходимото правно основание за присъединяване в чл. 6 от ДЕС с измененията по Договора от Лисабон, след постановяването на *Становище 2/13* в края на миналата година този въпрос остава открит. Независимо от това решение отвъд символната страна на това присъединяване можем да заключим, че в правния ред на ЕС са налице достатъчно гаранции за ефективна защита на основните права, както постановява и самият Европейски съд по правата на човека в решението си по делото *Bosphorus Airways* през 2005, при това преди влизане в сила на Хартата⁴¹⁷.

4. Равенство пред закона

4.1. Равенството на гражданите пред закона не е сред елементите, които обичайно се извеждат като типични проявления на принципа на правовата държава, въпреки че е присъщо положение на правната уредба на съвременните демократични държави, които се основават на този принцип. В прочита, който Европейската комисия дава на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС обаче, равенството пред закона е посочено като едно от проявленията на този принцип⁴¹⁸. Предвид особеното

⁴¹³ Първоначално Хартата е прокламирана като междуинституционална декларация между Европейския парламент, Съвета и Комисията, които се ангажират в своите действия да зачитат уредените в нея права. Впоследствие Хартата на основните права е включена като част Втора на Европейската конституция, но поради провала на ратификацията ѝ не влиза в сила.

⁴¹⁴ От особено значение в тази връзка са Решение от 12 юни 2003, *Schmidberger*, дело C-112/00, Rec. 2003 p. I-5659, ECLI:EU:C:2003:333; Решение от 14 октомври 2004, *Omega*, дело C-36/02, Rec. 2004 p. I-9609, ECLI:EU:C:2004:614; Решение от 3 септември 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Съвета и Комисията*, съед. дела C-402/05 P и C-415/05 P, Rec. 2008 p. I-6351, ECLI:EU:C:2008:461.

⁴¹⁵ *Становище 2/13*, цит., т. 169.

⁴¹⁶ SUDRE, F. *Article I-9*, dans L. Burgorgue-Larsen (dir.) *Traité établissant une Constitution pour l'Europe — Commentaires article par article*, Parties I et IV. Architecture constitutionnelle, Tome 1, Bruylant, 2007, p. 159.

⁴¹⁷ Cour EDH, *Bosphorus Airways v. Irlande*, décision du 30 juin 2005, req. n°45036/98.

⁴¹⁸ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и съвета “*Нова уредба на ЕС за укрепване принципите на правовата държава*”, цит., стр. 4. Равенството пред закона се разглежда като проявление на принципа на правовата държава и в Доклада на Венецианската комисия относно правовата държава, приет на 86-та сесия на комисията – вж. European Commission for Democracy through Law, Report on the Rule of Law, CDL-AD(2011)003rev., Study No. 512/2009. Равенството пред закона се явява присъщ

значение, което равенството пред закона в неговите две основни проявни форми – равното третиране и забраната на дискриминацията, има в правото на ЕС, подобно допускане може да се разглежда като оправдано.

В правото на ЕС равенството на частните субекти пред закона е не просто едно от гарантираните основни права. То се явява същностен определящ елемент на интеграционния правен ред, който цели да гарантира, че предписаните в правната уредба на европейската интеграция права на частните лица, ще се упражняват ефективно от тях в рамките на целия вътрешен пазар и свързаната с него общност от европейски държави. Равното третиране и забраната за дискриминация са едно от определящите юридически положения, които позволяват отделните национални пазари и правни системи да се свържат в единен икономически и правен ансамбъл⁴¹⁹.

Равенството на гражданите на държавите членки в правото на ЕС, провеждано чрез забраната за дискриминация на основата на гражданство и изискването за равно третиране, се явява и ключово условие за формирането на общ статус на физическите лица в правния ред на европейската интеграция, който Договорът от Маастрихт закрепва като гражданство на Европейския съюз, като добавя към правата, гарантирани в рамките на единния пазар и определен порядък основни политически права. С оглед на това определянето на равенството пред закон като едно от проявленията на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС има своята логика, доколкото то се явява необходим и завършващ елемент както за ефективното упражняване на останалите основни права на частните лица, така и за функционирането на ЕС като икономическа, политическа и правна общност, в която институциите на Съюза упражняват властнически правомощия, предоставени от държавите членки.

4.2. Съдът на Европейския съюз определя равенството пред закона като основен принцип на правото още през 70-те години на XX век. При липсата на изрична уредба на общ принцип на равенството в правния ред на Общността, интеграционната юрисдикция приема, че предвидената забрана за дискриминиране на частните субекти при упражняване на основните свободи на движение на основата на гражданство и изискването за равно третиране на мъжете и жените в заплащането са израз на общия принцип на равенство, който се явява основен принцип на правото на Европейските общности⁴²⁰. По думите на Съда: “... забраната за дискриминация, прогласена в цитираната разпоредба, се явява особен израз на общия принцип на равенство пред закона, който е един от основните принципи на общностното право”⁴²¹. В правния ред на европейската интеграция този принцип “... изисква сравнимите ситуации да не бъдат третирани по различен начин, освен, когато различното третиране не е обективно оправдавано”⁴²². Малко по-късно Съдът на ЕС допълва

елемент на върховенството на правото и според един от основоположниците на тази концепция в британското право Albert Venn Dicey, вж. PRINCIPLE, M. L. *Albert Venn Dicey and the Principles of the Rule of Law: Is Justice Blind? A Comparative Analysis of the United States and Great Britain*. Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, 357 (2000).

⁴¹⁹ Вж. HERNU, R. *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*. Paris, LGDJ, 2003; BARBOU-des-PLACES, S. *Signification et fonction du principe de non-discrimination en droit communautaire*. Le principe de non-discrimination face aux inégalités de traitement entre les personnes dans l'Union européenne”. Laurence Potvin-Soulis (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 65; MEENAN, H. *Equality Law in Enlarged European Union*. Cambridge University Press, 2007, p. 26.

⁴²⁰ В началната редакция на ДЕИО чл. 7 забранява всяка дискриминация на основата на гражданство при прилагането на Договора, а чл. 119 изисква държавите членки да гарантират равенство в заплащането на мъжете и жените.

⁴²¹ Решение от 19 октомври 1977, *Ruckdeschel e.a. / Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, съед. дела 117-76 и 16-77, Rec. 1977 p. 1753, ECLI:EU:C:1977:160, т.7.

⁴²² Ibid.

даденото определение, като обобщава, че принципът за забрана на дискриминацията на основата на гражданство изисква "... *сравнимите ситуации да не бъдат третирани по-различен начин и различните ситуации да не бъдат третирани еднакво, освен, ако това не е обективно оправдано*"⁴²³.

Следва да се подчертае, че при действието на началната редакция на учредителните договори в продължение на десетилетия Съдът налага равното третиране и забраната за дискриминация не като общо изискване за равенство, а като необходимо условие за полезното осъществяване на различните форми на икономическа активност, предвидени в договорите. Практиката на интеграционната юрисдикция в това отношение е изключително богата, като чрез постановяваните решения, целящи да гарантират равното третиране при упражняване на основните свободи на движение и в различните материи на общи политики, последователно се допринася за постигането на еднакви условия за икономическа активност във всяка държава от Общността, както за нейните собствени субекти, така и за субектите от останалите държави членки. От особено значение във връзка с принципа на правовата държава обаче е преди всичко практиката, свързана със свободното движение на хора в няколкото предвидени от Договора форми, доколкото именно тя позволява свързването на гарантираните на лицата права в общ правен статус на физическите лица – граждани на държавите членки като субекти на правото на Общността. С оглед гарантиране на демократичната легитимност на институционалната система на ЕС този общ статус съответно бива надграден с определени права от политическо естество, като по този начин се стига до формиране на института на гражданството на Съюза. По този начин в резултат на упражняването на свободите на движение, при което на гражданите на държавите членки се гарантира равно третиране в приложното поле на Договора, се стига до утвърждаването на общ статус на тези лица като субекти на упражняване на властнически правомощия на равнището на Съюза, с което функционирането на правния ред на ЕС като правна система, основана на принципа на правовата държава придобива завършен смисъл.

4.3. Със създаването на института на гражданството на Европейския съюз Съдът на ЕС пристъпва към последващо разширяване на практиката си относно равното третиране на гражданите в приложното поле на правото на Съюза. Интеграционната юрисдикция приема, че предвид на създаването на института на гражданството на ЕС, "... *статусът на гражданин на Съюза има предназначението да бъде основният статус на гражданите на държавите членки, позволявайки на тези от тях, които се намират в една и съща ситуация да бъдат третирани по един и същи начин, независимо от националното им гражданство ...*"⁴²⁴. Наред с това Съдът определя, че всеки гражданин на ЕС, които пребивава в държава членка, на която не е собствен гражданин, може да се позова на забраната на дискриминацията, основана на национално гражданство във всяка ситуация, която попада в приложното поле на Общностното право⁴²⁵.

4.4. В тази линия на развитие на практиката на Съда на ЕС относно принципа на равенството с Договора от Амстердам в текста на Договорите са внесени някои съществени изменения, които позволяват още по-широко разгръщане на принципа в правото на ЕС. В чл. 2 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) равенството между мъжете и жените е изведено като една от целите на европейската

⁴²³ Решение от 13 декември 1984, *Sermide*, дело 106/83, Rec. 1984 p. 4209, ECLI:EU:C:1984:394, т. 28.

⁴²⁴ Решение от 20 септември 2001, *Grzelczyk*, дело C-184/99, Rec. 2001 p. I-6193, ECLI:EU:C:2001:458, т. 31.

⁴²⁵ Решение от 12 май 1998, *Martínez Sala / Freistaat Bayern*, дело C-85/96, Rec. 1998 p. I-2691, ECLI:EU:C:1998:217, т. 63.

интеграция. В чл. 13 от ДЕО е предоставена компетентност за приемането на мерки за борба с дискриминацията по значително по-широк кръг признаци: пол, раса, етнически произход, религия, убеждения, увреждания, възраст и сексуална ориентация. На тази основа ЕС започва формирането на активна политика на противодействие на дискриминацията, приемайки различни актове на производното право, които съдържат широк кръг конкретни разрешения за осъществяване на равенството в правния ред на Съюза⁴²⁶. Наред с това в голям брой актове на уредба в други области на законодателството също биват включвани разпоредби, предписващи изисквания за равно третиране и противодействие на дискриминацията.

4.6. Завършващ етап в утвърждаването на принципа на равенство пред закона в правния ред на ЕС бележи изричното включване на принципа в текста на Хартата на основните права. На принципа на равенството в Хартата е отделен цял дял – Дял III “Равенство”. Наред с общото закрепване на равенството пред закона в чл. 20, са включени и серия разпоредби, които съдържат конкретни права и изисквания относно неговото провеждане в законодателството на Съюза и на държавите членки⁴²⁷. Следва да се подчертае също, че в по-новата си практика Съдът на ЕС дава тълкувания относно задълженията на националните съдилища по прилагането на принципа на равенството пред закона, като напомня, че юрисдикциите на държавите членки са обвързани да гарантират ефективното прилагане на този принцип и неговите конкретни проявления, в това число при спорове между частноправни субекти. Особен акцент е поставен върху ролята на националните съдилища в случаите, при които европейската уредба за защита от дискриминация не е транспонирана надлежно⁴²⁸. Така чрез придаването на обвързващо действие на Хартата и чрез новата практика на Съда принципът на равенство пред закона се оформя окончателно като едно от основните проявления на правната държава в правния ред на ЕС, отразяващо оригиналния характер на процеса на европейската интеграция и създадената за регулирането му правна система.

5. Конституционна уредба и контрол за конституционност

5.1. Накрая стои въпросът, как се проявява в правния ред на ЕС завършващият елемент на правната държава – закрепването на основните разрешения, на които почива този принцип на организация на публичната власт в устойчив основен акт на правна уредба и установяването на ефективен контрол за спазването ѝ?

Значението на съществуването на устойчива уредба с конституционен характер за ефективното действие на една правна система, основана на принципа на правната държава или върховенството на правото, е релевирано най-рано в правната еволюция на САЩ⁴²⁹. В Европа значението на конституционната уредба и контрола за нейното

⁴²⁶ Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход, ОВ L 180, 19.7.2000; Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, ОВ L 303, 2.12.2000; Директива 2002/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2002 година за изменение на Директива 76/207/ЕИО на Съвета за прилагането на принципа на равно третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионално обучение и повишаване, и условията на труд, ОВ L 269, 5.10.2002; Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 година за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета, ОВ L 180, 15.7.2010.

⁴²⁷ Вж. чл. 21 – 26 от Хартата на основните права.

⁴²⁸ Вж. Решение от 22 ноември 2005, *Mangold*, дело C-144/04, Rec. 2005 р. I-9981, ECLI:EU:C:2005:709; Решение от 19 януари 2010, *Kücükdeveci*, дело C-555/07, Rec. 2010 р. I-365, ECLI:EU:C:2010:21.

⁴²⁹ Още в началната си редакция Конституцията на САЩ предвижда, че законите, приемани от Конгреса, трябва да съответстват на основния закон – Конституцията. Пълен смисъл на това предписание е дадено

спазване за съществуването на правова държава се поставя в началото на ХХ век във френската доктрина, както и в изследванията на австрийския теоретик на правото Ханс Келзен⁴³⁰. На разбирането за особеното значение на конституционната уредба и установяването на разгърнат модел на контрол за конституционност над актовете и действията на основните институции на публичната власт като израз на принципа на правовата държава почива и новата германска конституция, приета след ужасите на нацисткия режим и предизвиканата от него Втора световна война⁴³¹. Заложеният в Основния закон на Федерална Република Германия модел оказва значително влияние над уредбата на редица други държави в Европа и без съмнение е от определящо значение за възприетия прочит на принципа на правовата държава в правния ред на Европейския съюз⁴³².

5.2. Европейският съюз не разполага с конституция в тесния вътрешноправен смисъл на това понятие, при което наличието на конституционен акт се свързва със съществуването на държавата. Въпреки това, правният ред на европейската интеграция се характеризира с наличието на устойчива основна нормативна уредба, чието прекрояване трудно може да бъде осъществено в резултат на моментна политическа конюнктура и спазването на която се явява основен елемент на законността в правния ред на Съюза.

В сравнителен план понятията конституция и конституционна уредба невинаги се свързват със съществуването на държава в съвременното разбиране на това явление. Ако вземем предвид развитието на човешкото общество в по-продължителен порядък от време, можем да констатираме, че конституционна уредба или конституция са имали различни форми на организация на публичната власт, които не са напълно тъждествени на държавата в съвременния смисъл на това понятие⁴³³. Като имаме предвид това и като отчетем специфичните характеристики на правната система на ЕС като нов вид организация на публичноправно властническо регулиране над равнището на държавата, в крайна сметка можем да приемем, че Европейският съюз се характеризира с конституционна уредба, включваща учредителните договори, основните принципи на правото и относимата към тези източници практика на Съда на ЕС⁴³⁴.

5.3. Именно в тази посока говорят и произнасянията на Съда на Европейския съюз в серия дела от края на 70-те години на ХХ в. насам. За първи път Съдът използва понятието “конституция” по отношение на основната уредба на европейската интеграция в *Становище 1/76*, като посочва, че във външните си отношения ЕИО не може да сключва международни договори, които изменят “конституцията” на Общността, чрез подмяна на същностни елементи от структурата ѝ, отнасящи се до

с решението по делото *Marbury v. Madison* през 1803 г., в което Върховният съд на САЩ определя, че ще осъществява контрол за съответствието с конституционната уредба на щатските и федералните закони и ще обявява за недействителни тези закони, които противоречат на Конституцията. Вж. в този смисъл GOSALBO-BONO, R. Op. cit., p. 273.

⁴³⁰ В контекста на френската правна традиция Каре дьо Малберг развива въпроса за необходимостта от контрол за спазването на конституционните норми от законодателя като определящо условие за съществуването на правова държава, вж. MAULIN, E. *La Théorie générale de l'Etat de Carré de Malberg*. Léviathan, PUF, Paris, 2015. Ханс Келзен съответно развива идеята, че правовата държава предполага йерархия на правните норми, с върховенство на конституционните норми и контрол за спазването им, вж. KELSEN, H. *Teoria generale del diritto e dello Stato*. Etas, Milano, 1994.

⁴³¹ Вж. Ван ГЕРБЕН, В. Цит. съч., с. 139; KOMMERS, D. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2nd ed. Duke University Press, 1997.

⁴³² Вж. RIDEAU, J. *De la communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*. L. G. D. J., Paris, 2000.

⁴³³ Вж. MCILWAIN, Ch. H. *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Liberty Fund, 2008.

⁴³⁴ Вж. SCHUTZE, R. *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012.

правомощията на институциите, реда на приемане на решения и взаимните задължения на държавите членки⁴³⁵.

Малко по-късно с решението си по делото *Les Verts* интеграционната юрисдикция дава завършен израз на своя прочит за конституционния характер на определени източници на правото на ЕС, като прави за първи път и изрична връзка с принципа на правовата държава. Според Съда, тъй като се основава на принципа на правовата държава, Общностният правен ред се характеризира с всеобхватен контрол за спазване на конституционната уредба на Общността, или както Съдът я нарича “конституционната харта”, във всички актове на институциите и на държавите-членки, подчинени на правото на ЕС. Същата линия на тълкуване намира израз и в *Становище 1/91*, в което Съдът поставя акцент върху особената природа и характеристики на правния ред на европейската интеграция и се произнася, че сключвани последващи международни договори не могат да засягат конституционните устои на правния ред на ЕС, в частност установения механизъм на съдебен контрол⁴³⁶. Интеграционната юрисдикция изрично посочва, че учредителните договори на европейската интеграционна система не са обикновени международни договори, чието действие се отнася до простото осъществяване на предписаните в тях разрешения на свободен търговска обмен и подчертава, че Съдът трябва да осигури спазване на специален правен ред и да допринесе за неговото развитие с оглед постигане на целите, посочени в договорите и за осъществяването между държавите членки на Европейския съюз, по отношение на което “... свободната търговия и конкуренцията съставляват само средства за постигане на тези цели”⁴³⁷.

В *Становище 2/94*, сезиран с искане да се произнесе относно допустимостта на присъединяването на ЕО към КПЧОС въз основа на т.нар. клауза за гъвкавост, закрепена в чл. 235 от ДЕО (стара редакция, съответно чл. 352 от ДФЕС понастоящем), като потвърждава, че защитата на правата на човека е елемент на законността в правния ред на Общността, Съдът напомня, че въпросите, свързани с предоставянето на компетентност и изменението на установения в учредителните договори институционален ред, в това число механизма на защита на основните права, имат “конституционен мащаб” и промени по отношение на тях могат да бъдат правени само посредством изменение на учредителните договори⁴³⁸.

Съдът на ЕС отново има повод да подчертае, особената природа на учредителните договори на европейската интеграционна система и създадения с тях правен ред в *Становище 2/13* относно проекта на Споразумение за присъединяването на ЕС към ЕКПЧ⁴³⁹. В становището си интеграционната юрисдикция прави оценка на предвиденото присъединяване с оглед зачитане на особеностите на конституционната структура на Съюза. Според Съда присъединяването на ЕС към Конвенцията не може да се осъществи без да бъдат зачетени основните елементи на конституционната уредба на Съюза, сред които са посочени правният режим на компетентността, правомощията на институциите, основните принципи на прилагане на правото на ЕС, ценностите на Съюза, защитата на основните права, механизмът на съдебен контрол и правилата за отношенията между държавите-членки и Съюза⁴⁴⁰. След като анализира основните елементи от споразумението за присъединяване, съпоставяйки ги с основните относими положения в конституционната уредба на Съюза, Съдът на ЕС съответно стига да

⁴³⁵ Вж. *Становище 1/76* от 26 април 1977, Rec. 1977 p. 741, ECLI:EU:C:1977:63.

⁴³⁶ Вж. *Становище 1/91*, цит.

⁴³⁷ Вж. *Становище 1/91*, цит., т. 50.

⁴³⁸ Вж. *Становище 2/94* от 28 март 1996, Rec. 1996 p. I-1759, ECLI:EU:C:1996:140, т. 35.

⁴³⁹ Вж. *Становище 2/13*, цит.

⁴⁴⁰ Вж. *Становище 2/13*, т.155-177.

заклучението, че проектът не е съвместим с учредителните договори, доколкото засяга самостоятелността на правния ред на ЕС, установения механизъм на съдебен контрол и принципа на взаимно доверие в отношенията между държавите членки на ЕС⁴⁴¹. По този начин Съдът за пореден път потвърждава значението на учредителните договори като конституционна уредба на една особена система на властническо регулиране над равнището на държавата и откроява определящата роля на установения механизъм на съдебен контрол за нейното съществуване.

5.4. По отношение на така очертаната конституционна за правния ред на ЕС уредба е налице и особен ред на контрол относно нейното спазване както от страна на институциите на Съюза, така и на държавите членки. Съответствието на приеманите от институциите законодателни актове с нормите на първичното право и основните принципи на правото е условие за тяхната действителност и се контролира от Съда на ЕС в рамките на производството за отмяна по чл. 263 от ДФЕС, както и в рамките на производството по преюдициални запитвания за валидност по чл. 267 от ДФЕС. Спазването на “конституционната харта” на ЕС от държавите членки съответно се осъществява по реда на чл. чл. 258 – 260 от ДФЕС. В тази връзка при отчитане на особеностите на правната система на Европейския съюз можем да заключим, че освен с устойчива правна уредба с конституционен характер, Съюзът се характеризира и с особена форма на контрол за конституционност⁴⁴². По този начин наличието на конституционна уредба като същностен елемент на правовата държава намира завършен израз в правото на европейската интеграция, доколкото наред със закрепването на основните положения, които гарантират правовия характер на упражняването на властнически правомощия и прилагането на правото в интеграционната система, са дадени и достатъчно гаранции за ефективното спазване на тези положения чрез контрола, осъществяван от Съда на ЕС, по отношение на институциите на Съюза и членуващите в него държави-членки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирането и развитието на европейската интеграционна система като нов правопорядък представлява интересна възможност да се наблюдава как правни категории, принципи и институти, родени в полето на националната държава, еволюират в условията на нови обществени реалности и се проектират в нови форми на регулиране на обществените отношения.

Утвърждаването на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС показва в същото време как демокрацията като форма на организация на публичната власт може да бъде осъществена не само в рамките на отделните общества на равнището на държавата, но също и в нови форми на властови структури над равнището на държавата. И което е още по-интересно, може да бъде констатирано, че проявленията на принципа на правовата държава в правния ред на ЕС ясно показват, че в редица отношения, тя може да бъде по-завършена и по-ефективна, отколкото в отделни държави с утвърдени демократични традиции.

⁴⁴¹ Вж. Становище 2/13, т. 178-258.

⁴⁴² Вж. JACOBS, F. *Is the Court of Justice of the European Communities a Constitutional Court?* In: *Constitutional Adjudication in European Community and National Law*. D. M. Curtin, D., O’Keeffe (ed.). Dublin, Butterworth, 1992, p. 25.; ARNULL, A. *A Constitutional Court for Europe?* Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 6, 2003 – 2004, p. 1.; AZOULAI, L. *Le rôle constitutionnel de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu’il se dégage de sa jurisprudence*. Revue trimestrielle de droit européenne, 2008, p. 29.

Разгръщането на принципа на правовата държава в правото на Европейския съюз илюстрира също, че чрез пренасянето и еволюцията на този основен принцип на съвременната демокрация на наднационално равнище, се постига един особено важен ефект на насрещно влияние над самите правни системи на държавите-членки, който способства за постигането на по-завършени форми на демократична организация и за преодоляване на слабостите на правовата държава на национално ниво.

В същото време не трябва да забравяме, че както развитието на самите общества, развитието на правото и на правните системи, в това число и на правото на ЕС и неговите държави членки, е еволютивен процес, който, за съжаление, невинаги върви във възходяща посока. Ако в продължение на повече от половин век в рамките на процеса на европейска интеграция бяхме свидетели на изграждането и усъвършенстването на нов вид публично регулиране, позволяващо по-рационално и полезно решаване на различни въпроси от общ интерес, надхвърлили националните граници и успоредно с това на оформянето на една наднационална демократична система, основана на принципа на правовата държава, то през последните години могат да бъдат констатирани притеснителни тенденции, свързани с ерозирането на правовия порядък в някои европейски държави. Отчитайки тази особеност, Европейската комисия лансира през 2014 г. нов механизъм на предварителен контрол за спазването на принципите на правовата държава в ЕС, като очерта как следва да бъдат съчетани различните средства, които Договорите предвиждат за тази цел⁴⁴³. От способността на Европейския съюз да реагира адекватно на появата на тези тенденции на ерозия на правовата държава, а оттам в по-широк план на самата демократична система, до голяма степен ще зависи както самото зачитане на принципа на правовата държава занапред, така и цялостната еволюция на Съюза.

гл. ас. д-р Христо Христов е щатен преподавател в Юридически факултет на СУ “Св. Климент Охридски”, e-mail: hristo.hristev@gmail.com.

⁴⁴³ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и съвета “*Нова уредба на ЕС за укрепване принципите на правовата държава*”, цит.