
ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРИЛОЖНОТО ПОЛЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

АТАНАС СЕМОВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Проблемът за определянето на приложното поле на правото на ЕС е въпрос с несъмнено голямо теоретично и практическо значение. От него пряко и изцяло зависи възможността за позоваване на всяка съюзна правна норма, включително и на Хартата за основните права на ЕС. Този проблем е свързан и с изясняването на терминологичната разлика между понятията „прилагане“ и „действие в приложното поле“.

За да е възможно точно да се определи дали една вътрешна за държавата ситуация попада в приложното поле на Правото на ЕС (с всички, произтичащи от самото Право на ЕС последици) е необходимо да се изгради система на критериите.

Постигането на яснота по тези въпроси е възможно само на основата на релевантната юриспруденция на Съда на ЕС.

Ключови думи: Право на ЕС, Харта на основните права на ЕС, приложно поле, прилагане, действие, позоваване, критерии.

* Професор по европейско право в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, дюн. Носител на Катедра „Жан Моне“ на ЕС; asemov@abv.bg

DEFINING THE FIELD OF APPLICATION OF THE EU LAW

ATANAS SEMOV*

Department of International Law and International Relations

Abstract: The problem of determination of the field of application of EU law is of a big theoretical and practical importance. It directly and entirely determines the invocation of all EU acts including the Charter of fundamental rights of the EU. The problem is also connected to the terminological difference between “implementation” and “field of application” (or “scope of”).

In order to be able to correctly define whether an internal situation falls in the scope of EU law (with all consequences, established in the same EU law) we need to establish a system of criteria.

Achieving a clear view on the matter is only possible on the ground through the analysis of the EU Court of Justice jurisprudence.

Key words: EU Law, Charter of fundamental rights of the EU, field of application, implementation, application, invocation, criteria.

*„Все по-трудно става
да се намери област,
в която Правото на ЕС отсъства напълно“¹*

Увод

За смисъла с мисъл за прилагането

Правото на ЕС е действащо право в Република България вече 12 години. Съгласно принципа на непосредствена приложимост то е самостоятелен правопорядък, става част от правната система на всяка държава членка (ДЧ), но не става част от вътрешното право². Националният съдия е съдия по Правото на ЕС (ПЕС) на общо основание. Той е длъжен да прилага годните за прилага-

* Professor of European Union Law at the Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“, PhD, LL.D., Jean Monnet Chair. Judge at the Constitutional Court of Bulgaria; asemov@abv.bg

¹ **Rosas**, Allan. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?, http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija, Mykolas Romeris University, 2012, Jurisprudence, 2012, 19(4), p. 1269-1288, spec. p. 1270.

² Струва ми се необходимо да напомним още веднъж: съюзното право действа като „самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на ДЧ“ – **CJCE**, Costa/ENEL, 4/64 и особено в CJUE, 18. 12. 2014, Avis 2/13. Подробно виж в **Семов**, Атанас. Правна Система на ЕС. София: Институт по Европейско право, 2017, спец. стр. 20 и сл.

не съюзни правни норми, но и да се съобразява с всички други съюзни правни норми (като осигурява съответстващо им тълкуване на приложимите вътрешни правни норми или като ги оставя непримени в случай на противоречие).

Във всички ситуации най-важната от съюзна гледна точка негова задача е правилно да прецени дали конкретното дело има връзка с Правото на ЕС – респ. дали Правото на ЕС е „приложимо“ или поне „относимо“.

Впрочем задължение за такава преценка за наличие на връзка с Правото на ЕС обвързва всички държавни органи и всички частни лица във всяко правоотношение.

От практическа гледна точка (неизбежно и доктринална...) най-същественният проблем обаче е в прокарването на ясна разделителна линия между вътрешните норми по прилагането на ПЕС („в обхвата на ПЕС“) и вътрешните норми, оставащи напълно извън обхвата на ПЕС.

Този проблем е *труден за разрешаване дори за самия Съд на ЕС (СЕС)*! По някои дела той установява, че „връзката между националните мерки и Съюзното право не е достатъчно *директна* или *силна*“ и тогава националните мерки ще останат извън обхвата на ПЕС... По делото *Kremzov*³ подсъдимият неуспешно се позовава на съюзната свобода на движение, за да избегне лишаване от свобода... Нерядко на помощ идва позоваването на ЕКПЧ, но понякога и това не е достатъчно!

По делата *Mangold*⁴ (през 2005 г.) и *Kücükdeveci*⁵ (през 2010 г.) обаче СЕС установява достатъчно ясна връзка, като приема, че забраната за дискриминация на основание възраст е общ принцип в Съюзното право.

Проблем – и то много съществен! – създаде обаче чл. 51, ал. 1 на Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС), който определя, че ДЧ са длъжни да спазват ХОПЕС „единствено когато *прилагат* правото на Съюза“. „Разясненията“ към Хартата – а те се ползват със същата сила като „обвързващ тълкувателен източник“ („...националните съдии трябва надлежно да вземат предвид тези Разяснения“) – от своя страна четат същата разпоредба по очевидно различен начин: „когато действат в приложното поле / в обхвата на Правото на ЕС“.

Простият отговор на този съществен практически въпрос е: ***ДЧ „прилагат правото на ЕС“ винаги, когато действат в обхвата на правото на ЕС!***

Това обаче е отговор в стил „винаги, освен когато...“. И оставя „освен кога?“ открит въпрос!

Последвалата влизането в сила на ДЛ практика на СЕС позволи да се изгради – поне ориентировъчно, поне първоначално – концепция за „*понятие за обхват на Правото на ЕС*“. Именно основните елементи на тази концепция предлагам в това изследване.

³ CJCE, 29. 5. 1997, *Kremzov*, C-299/95.

⁴ CJCE, 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04.

⁵ CJ, 19. 1. 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07.

Тя ще бъде изследвана, като изясня първо значението на проблема за приложното поле на ПЕС (Първа глава), сетне критериите за определянето му (материалните измерения, Втора глава).

Първа глава

Важност на въпроса за приложното поле

Въпросът за приложното поле на правото на ЕС е дълголетен. Той обаче се постави с нова сила по повод Хартата на основните права на ЕС и се оказва определящ за цялото ѝ действие. От политическа гледна точка той е решаващ за зачитането на принципа на предоставена компетентност и за ограничението ХОПЕС да не създава нова компетентност на ЕС⁶. От ценностна гледна точка приложното поле очертава обхвата на съюзния каталог на основните права, респ. неговото значение⁷. От правна гледна точка точното очертаване на материите, респ. случаите, когато Хартата е приложима пред национален съд, определя и възможността за позоваване на този правен източник и защитата в държавите членки на прогласените в него права и принципи. Най-просто казано, за обикновения човек въпросът за приложното поле е въпроса „*Кога мога да се позова на Хартата, т. е. кога имам съюзни основни права и мога да разчитам да бъдат защитени?*“.

Всъщност това е въпросът кога действа (или оказва въздействие) въобще Правото на ЕС! Разбирането, че именно и само приложното поле на Правото на ЕС определя приложното поле на Хартата намираме и в историческото произнасяне на СЕС от декември 2014 г. (*Становище 2/13*⁸) относно Проекта на споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ.

Разбираемо, това е и **най-важният за националния юрист въпрос**, в най-голяма степен за националния съдия. Зам.-председателят на СЕС Антонио Тицано е категоричен относно приложното поле: „Никоя друга разпоредба на Хартата не изразява по такъв експлицитен начин същността и обхвата

⁶ Виж напр. **Knoock**, Allard. The Court, The Charter and the vertical division of powers in the European Union. *Common Market Law Review*, № 42, 2005, p. 367–398. СЕС определя и по отношение на собствената си компетентност да дава преюдициални заключения (вкл. относно ХОПЕС), че „разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност“ – **CJ**, Определение, 12. 7. 2012, *Currà и др.*, C-466/11, т. 26.

⁷ Виж **Rosas**, Allan, Heidi **Kaila**. L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de Justice : un premier bilan. *Il Dritto dell'Unione Europea*, 1/2011, p. 8.

⁸ **CJ**, 18. 12. 2014, *Становище 2/13*, „Т. 186. По-специално съображенията на Съда относно предметното приложно поле на Съюза с цел по-специално да се определи дали дадена държава членка е задължена да спазва основните права на Съюза, не би трябвало да могат да се поставят под съмнение от ЕСПЧ.“

на процеса на европейска интеграция и въздействието му на околната правна среда, съзвездие от харти и съдилища, както европейски, така и конституционни.⁹

Извън практически (и политически) важния въпрос за задължението за съобразяване с Хартата, *въпросът за нейния обхват е преди всичко въпрос за обхвата на цялото право на ЕС* и това го прави още по-значим, а и практически важен за националния юрист, вкл. и във връзка с въпроса за примата на съюзното право¹⁰...

Съдията от СЕС Алан Розас е категоричен: „...реалният проблем не е толкова приложимостта на Хартата като такава, а много повече **приложимостта на другите норми на Съюзното право**“¹¹!

1. Понятие за „приложно поле“ – терминологично разнообразие или внимателно нюансиране в практиката на СЕС

1.1. Ключова особеност на ЕС е, че той е създаден (и се състои!) от суверенни държави и неговият (макар и самостоятелен¹²) правен ред е предназначен да поражда своите *последници именно и предимно в тези държави*, респ. спрямо правите субекти под тяхната юрисдикция¹³.

По ясни политически съображения разпоредба в подобен смисъл в УД не може да се закрепя¹⁴. Както е добре известно още от 1963 г. правото на евро-

⁹ Tizzano, Antonio. *L'application de la Charte des droits fondamentaux à la lumière de son art. 51, § 1. Европейски правен преглед*, том X, 10. 10. 2014, <http://evropeiskipravenpregled.eu/lapplication-de-la-charte-de-droits-fondamentaux-dans-les-etats-membres-a-la-lumiere-de-son-article-51-paragraphe-1>.

¹⁰ **Съгласно принципа на примата** трябва да бъде оставена неприменена всяка вътрешна правна норма, която противоречи на правото на ЕС – пряко или косвено: и именно случаите на косвено противоречие (несъвместимост), са точно случаите, в които е необходимо ясно да се направи преценка за наличието на „връзка“ между вътрешната и съюзната правна уредба – подробно виж в **Семов**, Атанас. *Правна система на ЕС*. цит. съч., стр. 483 и сл.

¹¹ **Rosas**, Allan. *When is the EU Charter...*, op. cit., spec. p. 1270.

¹² В *Становище 2/13* СЕС изрично определя: „Съюзът разполага с нов вид правен ред“ (т. 158), което е надграждане на неговата концепция за „самостоятелен правен ред“ (датираща още от делото **CJCE**, 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62).

¹³ В *Становище 2/13* СЕС потвърждава, че **субекти на съюзния правен ред са „не само държавите членки, но и техните граждани“** и припомня изрично своите знакови и поради това исторически решения по делата **CJCE**, 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, р. 23 и **CJCE**, 15. 7. 1964, *Costa/ENEL*, 4/64, както и **CJUE**, 8. 3. 2011, *Становище 1/09*, т. 65.

¹⁴ И без това не закърняват притесненията, че Хартата щяла да доведе до хармонизиране на основните права в целия ЕС – виж напр. **Kirchhof**, Paul. *Die Kooperation zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof: Addierung oder Optimierung des Grundrechtsschutzes?* In: *Festschrift für Roman Herzog* (2009), p. 155, spec. p. 164–166.

пейската интеграция (Общностното, днес Съюзното) не урежда само отношенията между държавите – страни по Учредителните договори, а е естествено адресирано до правните субекти под тяхна власт и в огромния си обем урежда правни отношения, в които участват преди всичко именно частните лица (като тези отношения могат да бъдат както вертикални – между частното лице и държавата, така и хоризонтални – между самите частни лица).

...Именно определянето на това „попадане“ (връзка) обаче е неговата *най-важна и трудна задача*. Нейното изпълнение не е въпрос на свободна преценка или желание – това е *задължение* на националния съдия винаги, когато смята Правото на ЕС за относимо към дадена ситуация, по която трябва да се произнесе. Категоричен аргумент в това отношение съдържа *чл. 94 на новия Процесуален правилник на Съда*¹⁵, който изрично и безусловно изисква съдържанието на преюдициалното запитване да включва (редом с кратко изложение на предмета на спора и приложимите национални разпоредби) изложение на „установената от запитващата юрисдикция *връзка* между съюзните разпоредби (чието тълкуване или преценка на валидност иска) и приложимото национално законодателство“¹⁶.

Именно затова е толкова необходимо *да се изгради ясна система от критерии за определянето на неговите рамки и по-точно на „елементите на връзка с правото на ЕС“ в една национална правна уредба*.

1.2. Практиката на Съда на ЕС е безспорен основен тълкувателен източник за цялото Право на ЕС. Не можем обаче да не установим, че *тази практика не само е разнородна*, но покрай отговорите, които дава, *нерядко предизвиква нови въпроси*. Самият СЕС (разбира се, навярно, но не само, и поради произнасянето му в различни състави по различните дела) минава през

ГА Кокот обаче е категорична: „Нека отхвърля всяко съмнение: приложението на съюзните основни права не цели всеобща хармонизация на основните права в ДЧ, а само да осигури **еднообразно прилагане на останалото право на ЕС**. Затова и съюзните основни права не се прилагат, когато ДЧ действа извън неговия обхват. И единственият въпрос е **как да се определи този обхват?**“ – Kokott, Julianne, Christoph Sobotta. The Charter of Fundamental Rights..., op. cit.

¹⁵ В сила от 1 ноември 2012 г. За неговите особености и значение виж подробно в Атанас **Семов**, Съвременен международно правораздаване. Измененията в правната уредба на съдебната система на ЕС след Лисабонския договор. [Приложение към Том II. Съдът на Европейския съюз]. София: Институт по международно право, Институт по европейско право, 2013.

¹⁶ Пренебрегването на това изискване и респ. задължение на *националния съдия сам да установи* (и надлежно да аргументира в запитването си до СЕС) наличието на връзка с правото на ЕС, многократно е било санкционирано от СЕС с произнасяне за недопустимост на преюдициално запитване – виж напр. определенията по делата **CJ**, 22. 12. 2010 г. *Omalet*, C-245/09, т. 18; **CJ**, 1. 3. 2011, *Chartry*, C-457/09, т. 25 и 26; **CJ**, 10. 5. 2012, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12, т. 15 и др.

широка палитра от изрази, чието подвързване в стройна система изисква особено внимателен прочит и задълбочен анализ.

В различни случаи (а понякога дори в рамките на едно и също решение!) Съдът използва понятия като „произтичащо от правото на ЕС“¹⁷, „уредени от правото на ЕС“¹⁸ или „определени от правото на ЕС“¹⁹ или „вписващи се в съюзна рамка“²⁰.

1.3. Извън въпроса за изразите (понятията), съюзният съдия подхожда *разнообразно и по отношение на критериите за определяне на обхвата* на съюзното право. Понякога той настоява за установяване на „определена връзка“, с което налага разбирането, че няма да е достатъчен само условен допир, „съседство“ или индиректно въздействие между материите (разпоредбите)²¹. Друг път извежда като водещ критерий „делта“ на една национална правна уредба и това дали тя включва (макар и не на първо място) „прилагане“ на съюзна разпоредба или преследва цели, различни от тези, които са предмет на съюзното право²². Трети път набляга на това дали съществува специфична съюзна уредба в дадена материя, респ. дали съществуващата съюзна уредба засяга (обхваща) именно конкретен аспект от материята²³.

В решението по делото *Siragusa*²⁴ СЕС използва формулата „национална правна уредба, която *попада в приложното поле на правото на ЕС* или *го прилага*“²⁵.

¹⁷ **CJ**, 15. 11. 2011, *Dereci*, C-256/11, п. 71.

¹⁸ „...Applicable in all situations governed by European Union law” – **CJ**, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 19.

¹⁹ „...Determined by European Union law” – **CJ**, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 29. В българския превод на решението неправилно „регламентирани“, вместо вярното „определени“...

²⁰ „...Within a framework such as that laid down” – **CJ**, 26. 9. 2014, *IBV & Cie*, C-195/12, т. 49.

²¹ **CJ**, 29. 5. 1997, *Kremzow*, C-299/95, т. 16. Виж също делата **CJCE**, 13. 7. 1989, *Wachauf*, 5/88, т. 19; **CJCE**, 11. 7. 2002, *Carpenter*, C-60/00.

²² **CJCE**, 18. 12. 1997, *Annibaldi*, C-309/96, т. 21–23; **CJ**, 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, т. 79 и **CJ**, 8. 5. 2013, *Ymeraga e.a.*, C-87/12, т. 41.

²³ Напр. **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13.

²⁴ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13.

²⁵ „...Une réglementation nationale qui entre dans le champ d’application du droit de l’Union ou met en œuvre ce dernier...”; “national legislation which falls within the scope of EU law or which implements that law” – **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, п. 34.

Нямам право да подмина и поредния пример на стъписваща, недопустима и неизвинима слабост, за да не кажем *вулгарна непрецизност (неграмотност?)* на български превод на официални съюзни актове. Цитирания текст (на английски език „which must be observed by any national legislation which falls within the scope of EU law or which implements that law”; на немски език „eine nationale Regelung zu wahren sind, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt oder dieses durchführt”; на италиански език „una normativa nazionale

Немислимо е да приемем, че това „ИЛИ“ се появява случайно...

1.4. От съществена важност е разбирането за коя практика става дума. Непременен трябва да се има предвид *практиката* на общностния съд (СЕО) *преди приемането* на Хартата – относно „задължението (на ДЧ – б.м.) да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза“, т.е. *практиката относно генералните правни принципи*²⁶. Тази практика (според „Разясненията“) е „потвърдена“ от СЕС и непосредствено преди приемането на Хартата през април 2000 г.²⁷, когато СЕО „напомня, че изискванията, произтичащи от защитата на основните права в общностния правен ред²⁸, обвързват и държавите членки, когато те прилагат общностната правна уредба²⁹“ и, което е още по-съществено (но не е цитирано в „Разясненията“, нека приемем заради икономия...), подчертава: „Следователно ДЧ са длъжни, доколкото е възможно, да прилагат тази правна уредба *при пълно спазване на посочените изисквания*“ (за зачитане на основните права). След това СЕО препраща към своето

che rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che costituisce attuazione del medesimo”; на хърватски език „nacionalni propisi treba poštovati prilikom ulaska u područje primjene prava Unije ili prilikom njegove provedbe”; на словенски език „nacionalna ureditev, ki spada na področje prava Unije ali na področje izvajanja prava Unije”) в нашия превод звучи като „... националното законодателство, попадащо в приложното поле или *въвеждащо* това право“?!!

Освен абсурдната употреба на различни изрази на български език за превод на едни и същи фрази (доколкото очевидно на другите езици фразеологията на Съда следва точно тази на чл. 51, респ. на „Разясненията“ по него – „implement“ в Хартата е преведено като „прилагат“, а тук като „въвеждат“), виждаме и напълно скандалната употреба на български език на израза „въвеждане“. Първо, „implement“ по никакъв начин не може да се преведе като „въвеждане“, и второ – дори по-съществено: редно е поне експертният преводачески екип да е наясно, **че употребата на израз „въвеждане“ е недопустима по какъвто и да било повод за (във връзка с) Правото на ЕС!** Никой елемент от ПЕС (акт, норма и т.н.) по никакъв начин не се „въвежда“ във вътрешното право, включително и директивите – дано това най-сетне се разбере на 12-ата година от действието на това право в нашето Отечество на все по-неграмотни „експерти“...

²⁶ Разбирането за покриването на приложното поле на ХОПЕС с това на генералните принципи е споделяно от мнозина. Длъжни сме да отбележим обаче, че това разбиране не се споделя напълно: виж напр. **Safjan**, Marek. Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of conflict?, European university institute, Working paper LAW 2012/22, www.eui.eu, p. 4, както и **Von Danwitz**, Thomas, **K. Paraschas**. A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights. *Fordham International Law Journal*. 35/2012, p. 1403–1413.

²⁷ **CJCE**, 13. 4. 2000, *Kjell Karlsson et al.*, C-292/97, p. 37.

²⁸ В българския превод на „Разясненията“ непрецизно: „правната система на Общността“.

²⁹ В българския превод: „прилагат правилата на Общността...“

предходно решение по делото *Bostock*³⁰, където подчертава (като припомня на свой ред пионерското в това отношение решение по делото *ERT*³¹), че (винаги) „когато една национална правна уредба попада в приложното поле на Общностното право, СЕО, сезиран преюдициално, е длъжен да осигури всички необходими елементи за преценка от националния съдия дали тази национална уредба е съобразена с основните права, чието зачитане СЕО гарантира“.

Тук логичният кръг се затваря: **както преди, така и след Хартата, Съдът в Люксембург гарантира зачитането на основните права във всички аспекти на прилагането на Правото на ЕС**, което естествено (именно предвид природата и смисъла му!) **включва не само националните актове, приети по повод на** (в изпълнение на изискването за) **прилагане на съюзна правна норма** (напр. транспониране на директива или изпълняване на регламент чрез създаване на последващи вътрешни правни норми), **но и преценката** (за съобразеност с основните права, които съюзното право зачита) **на която и да било вътрешна за ДЧ правна норма, попадаща в материалния обхват** (очертан не само от буквата, но и от духа) **на съюзната норма!**

Респективно разпоредбата на чл. 51, § 1 на Хартата само потвърждава това положение, вече изрично в контекста на действието на самата Харта...

2. ДЧ прилагат правото на ЕС (винаги), когато действат в приложното му поле!³²

Това според мен е възможният опростен извод. Затова по-нататък ще разгледам подробно всички елементи на това *широко разбиране за „действие в приложното поле на ПЕС“*. Достатъчно е тук да посоча решението по делото *N.S.*³³, където става дума за прилагането на Регламента Дъблин 343/2003 (за

³⁰ **CJCE**, 24. 3. 1994, *Bostock*, C-2/92, т. 16. Дали тук не намираме повод да се запитаме защо например това решение е налично на сайта на съда дори на хърватски език, но не и на български?!

³¹ **CJCE**, 18. 6. 1991, *ERT (Elliniki Radiophonia Tileorassi)*, C-260/89, т. 42.

³² Затова в британската литература е очевидно притеснението, изразено например с формулировката „възникващо безкомпромисно разбиране“ („*emerging uncompromising stance*“) – виж **Kyriazis**, Dimitrios. When does the EU Charter of Fundamental Rights apply? The case of Fransson and why we should care. Oxford Human Rights Hub, 16. 11. 2013. Той заключава: „Хартата е тук, за да бъде – и тя хапе. Колко често и колко силно – предстои да видим...“ – пак там.

³³ **CJ**, 21. 12. 2011, *N.S.* AJ C-411/10 & 493/10. По това дело още през 2011 г. СЕС намира повод да покаже, че ограничителният прочит, който може да произтече от решенията му по делата *Wachauf* и *Kjell Karlsson* (виж по-горе и нататък) **не е единственият** възможен или правилен и по-скоро се връща към концепцията по делото *ERT* – така **Tiniere**, Romain. Application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Chronique « Droits fondamentaux », *Annuaire de droit européen*, 2011, виж и **Platon**, Sébastien. La Charte des droits fondamentaux et la « mise en œuvre » nationale du droit de l'Union : précisions de la Cour de justice sur le champ d'application de la Charte. RDLF 2013, chron. n°11.

мигрантите...). Неговият чл. 3, ал. 2 закрепва т. нар. „суверенна или дискреционна клауза“ („sovereign or discretionary clause“): ДЧ е по принцип *свободна да реши* (да прецени)³⁴. Според изричното и категорично виждане на СЕС **дори тогава ДЧ действа в рамките на Правото на ЕС**³⁵! Т.е. дори когато ДЧ упражнява свобода на преценка, изрично предвидена в съюзна правна норма, пак действа в условията на ПЕС (което предоставя тази свобода).

2.1. Подборът на цитираните в „Разясненията“ по чл. 51 на ХОПЕС решения на СЕО също насочва пряко към това разбиране. Това е букет от решения, в които *съдът очертава различните хипотези, в които държавата действа в приложното поле на ПЕС*:

- по делото *Wachauf*³⁶ (както и по делото *Karlsson*³⁷) става дума за задължение на ДЧ за действие;
- по делото *ERT*³⁸ става дума за съюзни задължения, които трябва да бъдат зачетени, дори когато ДЧ действа по дерогация (се отклонява) от ПЕС, защото самата дерогация е уредена (предвидена, допусната) от това право;
- делото *Annibaldi*³⁹ (както и делото *Dereci*⁴⁰), пък се отнася до ситуация, когато, обратно, ПЕС не налага задължения на ДЧ (и ХОПЕС няма да се прилага).

³⁴ Дали да разгледа искане за убежище, когато не е нейно задължение по смисъла на критериите закрепени в Глава III на Регламента „Дъблин“...

³⁵ **CJ**, 21. 12. 2011, *N.S.* AJ C-411/10 & 493/10, т. 68: „...дискреционното правомощие, предоставено на ДЧ с чл. 3, § 2 от Регламент № 343/2003, е част от предвидените в този регламент механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, и съответно е просто *елемент от общата европейска система* за убежище. Следователно трябва да се приеме, че **ДЧ, която упражнява това дискреционно правомощие, прилага правото на Съюза по смисъла на чл. 51, § 1 от Хартата**.“ (подчертаването мое).

³⁶ **CJCE**, 13. 7. 1989, *Wachauf*, 5/88 (за „изпълнение“ на разпоредба в материята на селското стопанство). Трябва да се има предвид, че по това дело СЕО на пръв поглед дава по-ограничено тълкуване на приложното поле на генералните принципи на общностното право, отколкото по делото *ERT* – така виж **Platon, Sébastien**. *La Charte des droits fondamentaux et la « mise en œuvre »*..., *op. cit.*, *spec. p.* 4. Показателно е обаче, че по делото *Akerberg* СЕС изобщо не се позовава на делото *Wachauf*!

Аналогичен на *Wachauf* подход СЕО прилага напр. и в материята на митата в **CJ**, 18. 12. 2008, *Sopropé*, C-349/07, т. 38.

³⁷ **CJCE**, 13. 4. 2000, *Kjell Karlsson et al.*, C-292/97. Впрочем тук СЕО използва същата наглед по-ограничена формула...

³⁸ **CJCE**, 18. 6. 1991, *ERT*, C-260/89.

³⁹ **CJCE**, 18. 12. 1997, *Annibaldi*, C-309/96.

⁴⁰ **CJ**, 15. 11. 2011, *Dereci*, C-256/11.

2.2. Така от практиката на СЕС може да се извлече, че **за да бъде обхваната от ПЕС, дадена ситуация в ДЧ трябва:**

- или да представлява „случай на прилагане/изпълнение“ на ПЕС.
- или да разкрива „елементи на връзка“ с ПЕС.

2.3. *Правото на ЕС обаче е много разнородно* – някои материи имат особено конкретна уредба и някои принципи се ползват с особено засилена защита – и спазването на основните права на ЕС поражда множество въпроси: напр. 4-те свободи на движение (именно поради това традиционно определяни като „фундаментални свободи на ЕС“) или околната среда⁴¹.

Правото на ЕС е и много динамично – и е често срещана реалност една материя да променя „статуса си“ във времето: в един период да е „изцяло вътрешна ситуация“, но след приемането на определени съюзни разпоредби вече да се окаже „във връзка с правото на ЕС“⁴². А дори (същата или друга материя) да получи национална уредба, представляваща „прилагане“ на правото на ЕС – след като ЕС упражни своя компетентност и създаде (базова или рамкова) съюзна уредба (най-често като приеме директива, изискваща последващо транспониране в ДЧ с вътрешни правни мерки).

2.4. Затова *критериите за установяване на „връзка“* (между една вътрешна ситуация и ПЕС) не може да не са „гъвкави“. Динамиката на съюзното право изисква особена бдителност на националния съдия – той не може да си позволи небрежно да се осланя на позната му (стара) практика на СЕС в дадена материя (например установяваща „липса на връзка с ПЕС“), без да се постарее да установи дали междувременно не е създадено ново съюзно право,

⁴¹ За тези материи напр. ГА Кокот посочва, че „според някои е достатъчно в тези материи ДЧ да защита основните права според своите собствени конституции“ – **Kokott, Julianne, Sobotta, Christoph. *The Charter of Fundamental Rights...*, op. cit.** Тя обаче посочва примери за това как прилагането на националните конституционни стандарти може да доведе до не-еднообразно приложение на съюзното право: по отношение на транспонирането на Директивата за защитата на личните данни (2006/24/ЕС, OJ L 105, 13.4.2006, р. 54-63) Румънският конституционен съд например обявява за противоконституционен закона за транспонирането (с решение № 1258 от 8 октомври 2009 г.). Важен друг пример е делото пред Ирландския върховен съд (High Court of Ireland, Case 2006/3785 P *Digital Rights Ireland*, <http://www.scribd.com/doc/30950035/Data-Retention-Challenge-Judgment-re-Preliminary-Reference-Standing-Security-for-Costs>, § 110 et s.), довело и до историческото произнасяне на СЕС по делото **CJ, 8. 4. 2014, *Digital Rights Ireland et al.***, съединени дела C-293/12 и C-594/12.

⁴² Съдия Розас пише: „**Все по-трудно става да се намери област, в която ПЕС отсъства напълно**“ (**Rosas, Allan. When is the EU Charter...**, op. cit., spec. p. 1281) и припомня своя анализ (**Rosas, A, L. Armati. *EU Constitutional Law: An Introduction*, 2nd rev ed., Oxford: Hart Publishing, 2012**) относно новата компетентност на ЕС в материте на **наказателното право** (р. 194-197) или на **сигурността и отбраната** (р. 254-260).

което вече да изисква от него (националния съдия) да направи нова преценка, съобразена с моментната реалност (и вече да установи наличие на връзка!). И тази негова преценка ще бъде едновременно и по-отговорна, и по-трудна, ако въпросната нова реалност все още не е била предмет на произнасяне на СЕС.

И именно в такава ситуация се очертава с особена значимост необходимостта (правосъдното задължение⁴³) *националният съдия* да отправя преюдициално запитване до съюзния съдия в Люксембург – за да получи необходимата помощ (отново именно относно конкретната преценка), но и за да снабди всички свои колеги във всички ДЧ с нова релевантна практика и така осигури не само добро правосъдие по делото, което сам разглежда, но и допринесе за постигането на добро правосъдие в общосъюзен план (от всяка друга национална юрисдикция). Тук – отново, както по повод всички централни въпроси на правото на ЕС – от решаваща важност е интензивното осъществяване на сътрудничеството между националните и съюзните съдии⁴⁴...

И несъмнено – националният съдия е свободен (а понякога принуден) да отправи *преюдициално запитване до СЕС именно за да установи наличието на връзка на делото с ПЕС!*

Затова съдия Марек Сафян определя, че „полето на прилагане (на Хартата) е *значително по-широко от полето на директно прилагане на Съюзното право или на неговото формално, техническо имплементиране* в националното право“⁴⁵. От своя страна съдия Алан Розас приема, че „може да се застъпи становището, че изразът „когато те прилагат правото на Съюза“, използван в чл. 51, § 1 от Хартата, изисква *по-скоро широко тълкуване*“⁴⁶.

Именно аспектите на това „по-широко тълкуване“ ще се опитам да проследя нататък във Втора глава.

⁴³ Виж в Семов, Атанас. Преюдициалното запитване. Производството за преюдициални запитвания като гаранция за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. Първа част. *Общество и право*, 2016, № 3, с. 3–22; Втора част. *Общество и право*, 2016, № 4, с. 3–19.

⁴⁴ Един от тях – зам.-председателят на СЕС Антонио Тицано – го формулира красноречиво: „В известен смисъл по-важни от Хартата са... съдилищата“! – **Tizzano, Antonio**. *L'application de la Charte...*, *op. cit.* Той обаче приема, че съдилищата са „осъдени да се слушат и да си сътрудничат“ – пак там.

⁴⁵ **Safjan**, Marek. *Areas of Application...*, *op. cit.*, spec. p. 10.

⁴⁶ Виж **Rosas**, Allan, Heidi **Kaila**. *L'application de la Charte...*, *op. cit.*

Втора глава

Критерии за определяне на приложното поле на Правото на ЕС според практиката на Съда на ЕС

Систематизация на критериите за установяване на връзка или за определяне дали дадена материя (респ. национална уредба) попада в обхвата на ПЕС е възможна *единствено на основата на практиката на СЕС*. На нейна основа съдия Марек Сафян очертава 3 механизма за установяване на връзка между вътрешна правна уредба и съюзното право⁴⁷.

Първият (приложен по делото *N. S.*⁴⁸) той дефинира като „механизъм на допълване“ („mechanism of complementarity“) – националните власти осъществяват собствени компетенции, но регулаторната сфера, в която действат, кореспондира с упражнена от съюзния законодател компетентност и в този смисъл е „част от по-широк „пакет“ от правни инструменти“⁴⁹ – и така дори да упражнява свобода на преценка, това ще е „обвързана или предоставена свобода“ (изразът мой) и ДЧ ще е длъжна да се съобразява с ХОПЕС.

Вторият механизъм според него (приложен по делото *DEB*⁵⁰) се основава на принципа на ефективност и по-общо на принципа на полезния ефект. При него връзката се основава не на формалното изпълнение от националния нормотворец на съзна правна норма, а на *последниците от прилагането на дадена национална правна уредба* (сама по себе си запазена национална компетентност). За него „добавената стойност на решението по делото *DEB* е в *разширяването на значението и смисъла на критерия за ефективност*“, изискващ не само добре да се прилагат съюзните правни норми, но и свързаните с тях вътрешни правни средства да са съобразени с гаранциите за основните права, закрепени в Хартата (по конкретното дело относно ефективна съдебна защита).

Третият механизъм съдия Сафян определя като „*тясна функционална връзка*“ („close functional relationship“) между съюзното право и националните разпоредби в материи, които по принцип нямат съзна уредба. Както сам посочва, „разликата с първата ситуация (доколкото и в двата случая съзнот право препраща към националното), е в случаите, когато (като по делото *McB*⁵¹) материята е изцяло извън съзната компетентност (семеиноправни въпроси относно незаконните деца)“. Тази „*тясна функционална връзка*“ между съзната процедурна уредба в материята на съдебното сътрудничество по

⁴⁷ **Safjan**, Marek. *Areas of Application...*, *op. cit.*, spec. p. 11–12.

⁴⁸ **CJ**, 21. 12. 2011, *N. S. et al.*, **AJ C-411/10 & C-493/10**.

⁴⁹ Той посочва като примери дори решенията по делата **CJCE**, 18. 2. 1982, *Zuckerfabrik Franken*, C-71/81, p. 22–28 и **CJCE**, 10. 7. 2003, *Booker Aquacultur and Hydro Seafood*, **AJ C-20/00 & C-64/00**, p. 88–93.

⁵⁰ **CJ**, 22. 12. 2010, *DEB*, C-279/09.

⁵¹ **CJ**, 5. 10. 2010, *McB*, C-400/10 PPU.

семеиноправни въпроси и материалното право на ДЧ (което не е предмет на предоставени съюзни компетенции) ни позволява да установим връзка.

1. Основополагащото решение по делото Åkerberg Fransson

Пет решения на СЕС, постановени сравнително наскоро (и само в рамките на няколко месеца!), ни позволяват да очертаем по-ясно системата на критериите, които трябва да се отчитат от националния съдия, за да прецени дали делото пред него попада „в обхвата на правото на ЕС“ и да извлече всички произтичащи от това последици⁵².

Решението по делото Åkerberg Fransson⁵³ е основно за цялата доктрина за приложението на правото на ЕС, тъй като в него **СЕС налага много широко разбиране**⁵⁴. Той прави опит за въвеждане на „общ тест“ за приложимост и налага много широко разбиране за обхват на правото на ЕС⁵⁵. Съществено значение имат няколко съществени елемента от разбирането на Съда на ЕС, които ще проследя в цялост.

1.1. Това дело е един от много редките примери за преюдициално запитване от шведски съд (при това – „районен съд“, първа инстанция по делото по същество!), с което се потвърждава разбирането за *огромната важност на активното прилагане* на съюзния механизъм за консултиране между съдии.

1.2. Разбирането на *значението* на въпроса се проявява в това, че делото е *разгледано от Големия състав* на Съда. И, разбира се, от един от най-силните по това време генерални адвокати в Съда – Круз Вилалон⁵⁶.

⁵² Виж подробно в **Семов**, Атанас. Правна система на ЕС, цит. съч., спец. стр. 353 и сл.

⁵³ **CJ**, 26. 2. 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10.

⁵⁴ Виж **Delgado**, Laura. Mise en oeuvre du droit de l'Union et principe ne bis idem ... précisions jurisprudentielles sur l'applicabilité de la Charte des droits fondamentaux. ELSJ, Réseau universitaire européen, Droits fondamentaux, 11. 3. 2013, mise-en-oeuvre-du-droit-de-lu-nion-et-principe-ne-bis-in-rem-precisions-jurisprudentielles-sur-lapplicabilite-de-la-charte-des-droits-fondamentaux.

⁵⁵ Това предизвиква някои анализатори да изразят учудване. В коментара на професора по публично право от Сорбоната Розлин Летрон само дни след обявяването на решението четем: „Понятието за „право на ЕС“ се превръща в чантата на Мери Попинс, в която могат да вкарат всички видове невъзможни материи, стига да имат връзка, макар и косвена, с правото на ЕС“... – **Letteron**, Roseline. Liberté, Libertés chéries, <http://libertescheries.blogspot.bg/2013/03/la-charte-des-droits-fondamentaux-de.html>

Именитият професор по публично право в Университета на Бордо Себастиен Платон пък прави двойствен (гъвкав) прочит (сякаш предчувстващ бъдещото развитие на практиката на СЕС към по-ограничено разбиране – виж нататък): „Това решение сякаш потвърждава едно *широко, но ограничено разбиране* за приложимостта на Хартата спрямо ДЧ“ – **Platon**, Sébastien. La Charte des droits fondamentaux..., op. cit., spec. p. 1, подчертаването мое.

⁵⁶ Заключение на генералния адвокат P. Cruz Villalón, представено на 12 юни 2012 г. по делото **CJ**, 26. 2. 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10.

1.3. Трябва да не отбележим и че делото *Åkerberg Fransson* бележи първи етап към налагане на самостоятелно тълкуване на ХОПЕС по отношение на ЕКПЧ, *еманиципиране от ЕКПЧ!* И утвърждава особено категорично разбиране за мястото на ХОПЕС сред източниците на правото на ЕС. Той „напомня“ (с ясното внушение за устойчива практика, макар да не посочва изрично свои предходни решения, както прави обикновено), че „макар признатите от ЕКПЧ основни права да са част от правото на Съюза като генерални принципи, *докато Съюзът не се присъедини към нея, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в правния ред на Съюза*“! Това за него е достатъчен аргумент да приеме, че „правото на Съюза не регламентира връзката между ЕКПЧ и правните системи на ДЧ“ (дори в приложното поле на ПЕС!) и освен това не определя какви последици трябва да бъдат изведени от националния съд при противоречие между гарантираните от ЕКПЧ права и разпоредба на националното право.

В решението по делото *Kamberaj*, споменато от самия СЕС, той дори е по-категоричен: *когато към дадена ситуация в ДЧ отношение имат както ХОПЕС, така и ЕКПЧ, националните власти трябва да приложат* (да се съобразяват с... – и най-вече с практиката на СЕС по...) *Хартата!* „Чл. 6, § 3 на ДЕС не регламентира връзката между ЕКПЧ и правните системи на ДЧ и не посочва какви последици трябва да бъдат изведени от националния съд при противоречие между гарантираните от ЕКПЧ права и разпоредба на националното право“⁵⁷. „...Следователно при противоречие между разпоредба на националното право и ЕКПЧ извършената в чл. 6, § 3 на ДЕС препратка към ЕКПЧ не налага на националния съд да приложи пряко“⁵⁸ разпоредбите на

⁵⁷ СЈ, 24. 4. 2012, *Kamberaj*, C-571/10, т. 62.

⁵⁸ Не мога да не посоча, че българският превод на това решение е **още един крещящ пример на неадекватност и дори некомпетентност на българския преводачески екип в Съда на ЕС!** Употребеният израз „да осигури прякото приложение на...“ изобщо не съответства на смисъла, вложен от съюзния съд (англ.: „to apply the provisions of that convention directly“, респ. на френски език: „d’appliquer directement les dispositions de...“ – което означава единствено „да приложи разпоредбите пряко“!

Тази некомпетентност проличава още по-ясно в превода на т. 44, където четем за „разпоредбите на правото на Съюза, които имат непосредствено действие“. Това не може да се определи по друг начин, освен като СКАНДАЛИНО!!! На френски език текстът е „...dotées d’un effet direct“, на немски: „deren Bestimmungen unmittelbar anzuwenden“, дори на английски език е „...having direct effect“. От словенски език („da neposredno uporabiti“) да бяха превеждали тези хора, или поне от словашки („priamo uplatni“) или чешки („přímou použitelností“), ако не им стига и испанският („a aplicar directamente“) или италианският („di applicare direttamente“) превод, пак нямаше запишат подобен *паметник на неграмотността*...

Как пък не се намери в службата за преводи на СЕС един юрист, който разбира правото на ЕС, та да изчита (и поправя) превода поне на по-важните решения – напр. тези, постановени от Големия състав! Кога и къде преводачът на този текст намери в смислен български източник (учебник, статия...) изрази „непосредствено действие“?! Той за принципите на прилагане на Правото на ЕС не е ли чел или поне чувал? А за разликата между

тази конвенция, като остави без приложение несъвместимата с нея разпоредба на националното право⁵⁹. Така към съответната ситуация (пряко) приложима ще бъде само Хартата! Разбира се, отделен е въпросът, че ако конкретната разпоредба на Хартата (по смисъла на чл. 52 на ХОПЕС) съдържа права, съответстващи на гарантирани от ЕКПЧ, техният смисъл и обхват са същите, като по Конвенцията. Приложима обаче ще бъде именно и само Хартата, а не Конвенцията! Респ. водеща за националните власти (и най-вече за националния съдия) ще бъде именно практиката на СЕС (по съответната разпоредба на ХОПЕС), а не тази на ЕСПЧ (по съответната разпоредба на ЕКПЧ), особено пък ако между тях могат да се установят разлики.

1.4. Съдът прави почти *дидактичен прочит*⁶⁰ на проблема:

- приложното поле на Правото на ЕС засяга дори случаите, които имат отношение само към (финансовите) интереси на ЕС, извън въпроса как (със съюзни или само с вътрешни норми) са уредени;
- определя мястото (статуса) на ЕКПЧ сред източниците на правото на ЕС⁶¹;
- очертава и задълженията на националните съдии по силата на принципа на примат на правото на ЕС и за недопустимостта те да бъдат ограничавани с вътрешни правни норми, и още, и още...

1.5. ЕК и повечето взели отношение ДЧ⁶² *оспорват* изобщо *допустимостта* на запитването с аргумент, че материите относно данъчните санкции

„непосредствена приложимост (каквато имат всички съюзни разпоредби, без изключение) и „директен ефект“ (какъвто имат само тези съюзни правни норми, които са годни да предоставят субективни права или задължения на частните лица в отношенията им с друго лице или държавата)?! Ако наистина не – да помолят, от Софийския университет с удоволствие ще им изпратим, да попрочетат...

После се чудим защо подобни безумия се появяват и в решения на български съдии, особено такива, които са учили право в Н-ския юридически факултет... Учете, бе, хора – не боли!

И как да се утешим, че може да става дума за моментна небрежност, след като очевидно сме в хипотезата на класическата формула „... и упорит“: в заключенията на генералния адвокат по делото изразът „having direct effect“ отново е преведен като „които имат непосредствено действие“.

В такива случаи любимият на поколения студенти по право проф. Володя Захаров казваше: „Проста да паладейш“...

⁵⁹ **CJ**, 24. 4. 2012, *Kamberaj*, C-571/10, т. 63.

⁶⁰ Проф. Платон говори за „педагогически подход“ – **Platon**, Sébastien. La Charte des droits fondamentaux..., op. cit.

⁶¹ **CJ**, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 44.

⁶² Да отбележим ли, че и по това дело, както по толкова много други важни дела пред СЕС, позиция на българската държава не се забелязва? Чехия не пропуска дело, ние не пропускаме възможността да пропуснем...

или наказателното преследване не „произтичат от прилагането на правото на Съюза“. И аргументите, с които Съдът им отговаря (по същество им се противопоставя!), са поради това още по-важни и показателни.

1.6. Най-голямо значение има изразът на СЕС „**във всички случаи, уредени от правото на ЕС**“. Неслучайно веднага след това съдът сам утвърждава, че това е **дефиниция**⁶³! Разбира се, това не е ...годна дефиниция. Но е годна – и много важна – рамка за изграждане на дефиниция.

1.7. Логично след това СЕС налага разбирането, че *всяка връзка, дори „частична“* (между национална правна уредба и правото на ЕС) е достатъчна, за да обоснове, че материята (респ. националната ѝ уредба) е в обхвата на ПЕС⁶⁴. Видно от цитираното съюзно право, всяка ДЧ „е длъжна“ – и то именно да създаде (или приложи) собствено, вътрешно право – за да приложи съюзното право⁶⁵.

Макар в конкретния случай да е налице класическо „прилагане“ (транспониране на директива), изводът – и **произтичащият критерий – е общ**: дори когато прилагат собствени (дори заварени при влизането в сила на „частично“ релевантна съюзна разпоредба) разпоредби, приети с оглед други цели (и дори безусловно приети не по повод на прилагане на съюзно право – това могат да са вътрешни норми, приети дори преди присъединяването на съответната ДЧ към ЕС!), когато ги прилагат във връзка с (по отношение на) права (или задължения), произтичащи от съюзното право, трябва да разглеждат тези разпоредби като разпоредби по прилагането на ПЕС. И тук става дума именно

⁶³ „...Тази дефиниция на приложното поле...“ (CJ, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 20)

⁶⁴ „В настоящия случай ...данъчните санкции и наказателното преследване ...*отчасти са свързани* с неизпълнение на задълженията му“ (т. 24) (за деклариране за целите на ДДС), произтичащи вече напълно, а не отчасти, от съюзното право (релевантната директива, самата тя прилагаща разпоредба на УД).

⁶⁵ „...В областта на ДДС всяка ДЧ има задължение да вземе **всички законодателни и административни мерки, с които може да се гарантира** събирането на целия дължим на нейната територия ДДС и да се предотвратят измамите“ (т. 25).

По отношение на всички мерки, свързани с пълното зачитане на съюзното право от ДДС виж също знаковото дело на ЕК срещу Гърция: CJCE, 21. 9. 1989, *Commission des Communautés européennes c/ République hellénique*, 68/88, р. 24 и 25.

Впрочем, неизпълнението на това (и на всяко подобно!) задължение на ДЧ е основание за преследване по реда на производството за установяване на нарушения на ДЧ (по чл. 228 на ДФЕС) – СЕС напомня своята постоянна практика в този смисъл – напр. CJCE, 17. 7. 2008 *Commission Italie*, C-132/06, т. 37 и 46. Подробно по този въпрос виж в **Семов**, Атанас. Съвременен международно правораздаване. Т. 2. Съдът на Европейския съюз. София: Институт по международно право, Институт по европейско право, 2011, спец с. 283 и сл.

За да не остане никакво съмнение, Съдът извлича задължение на ДЧ (т.е. „връзка“ с ПЕС) и от съюзна разпоредба с първичен ранг (чл. 325 ДФЕС – т. 26 на мотивите на решението). В този смисъл виж CJCE, 28. 10. 2010, *SGS Belgium e.a.*, C-367/09, р. 40–42.

за прилагане – в смисъла на общото задължение по чл. 19, § 1, ал. 2 на ДЕС (за уреждане на правните средства, необходими за осигуряване⁶⁶ на ефективна правна защита в областите, обхванати от ПЕС).

1.8. Разбирането за „всяка връзка“ (разбира се, реална, не абстрактна) се потвърждава ясно от СЕС, за който е *достатъчно дадена национална уредба да има отношение към „собствените ресурси на Съюза“* (в частност включващи приходите от прилагането на унифицирана ставка към хармонизираната (чрез съюзно право!) основа на ДДС – и това е не просто връзка, а „*пряка връзка*“⁶⁷).

Дали можем да приемем, че всяка връзка е пряка връзка? Всяко неприлагане на годна национална разпоредба може да „доведе до намаляване на приходите на ЕС“, респ. да наруши Правото на ЕС. Затова и „данъчните санкции и наказателното преследване за престъпления против данъчната и осигурителната система“ (макар и уредени изцяло във вътрешни норми, които може да са приети преди и/или съвсем извън контекста на прилагането на ПЕС и във всички случаи извън всякаква компетентност на ЕС), „представяват прилагане“ (на релевантното съюзно материално право)⁶⁸.

1.9. По този начин *Съдът на ЕС фактически налага нов прочит на понятието „прилагане на правото на ЕС“*⁶⁹! Той всъщност потвърждава, че: *разбирането за приложно поле* (на ПЕС, респ. на ХОПЕС) *съвпада с наложеното в предходната му практика разбиране за приложното поле на основните права (генералните правни принципи)*.

Това налага извода, че **прилагане на правото на ЕС е всяка мярка в приложното поле на правото на ЕС.**

1.10. И за да няма съмнение, СЕС продължава дидактичния си подход⁷⁰: „обстоятелството, че националните правни норми ...не са приети, за да се транспонира..., не може да постави под въпрос този извод, тъй като с *прилагането им* (не непременно и с приемането им!) *се цели* да се санкционира нарушение на разпоредбите на (посочената директива, по-общо на ПЕС)“⁷¹.

⁶⁶ В българския превод е използван израза „установяват“, който – макар да не е не-точен, ми се струва по-малко подходящ, от „уреждат“ („établissent“ на френски език е по-скоро „създават“, „shall provide“ на английски език е по-скоро „осигуряват“). Със сигурност не трябва да се използва „създават“, за да не се създаде впечатление за неприложимост на заварените, но годни за прилагане, релевантни национални разпоредби.

⁶⁷ CJ, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 26.

⁶⁸ Т. 26, уточненията в скоби са мои.

⁶⁹ „...New view on the concept of implementation” – **Karlsson, Ida, Petra Enmalm, Aman-dine Doum**. Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, Case C-617/10 of 26 February 2013, April 26, 2013, <https://eulaworebro.wordpress.com/2013/04/26/aklagaren-v-hans-akerberg-fransson-case-c-61710-of-26-february-2013/>.

⁷⁰ Не може да не се подчертае същественият принос в това отношение на заключение-то на генералния адвокат по делото...

⁷¹ CJ, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 28, уточненията в скоби са мои.

1.11. При това в делото по същество (пред питащата национална юрисдикция – шведският съд) става дума за **наказателно право (!)**: дело за измама по данъчно облагане⁷² (ДОД и ДДС⁷³). Г-н Ханс Акерберг Франсон е шведски рибар, обвинен (от прокуратурата) за това, че в данъчните си декларации е предоставил невярна информация, което е довело до загуба на бюджетни приходи (във връзка със събирането на данъка върху доходите и на данъка върху добавената стойност) и не е подал декларации за осигурителните вноски за сметка на работодателя, което също води до загуби (за бюджета на социалното осигуряване).

Две години по-рано обаче данъчната администрация (с ревизионен акт) вече му е наложила „данъчна санкция“ за всяко от установените нарушения (които лицето не е оспорило пред административния съд). СЕС изрично посочва, че този акт „се основава на същото деяние ... в което се състои престъплението по повдигнатото обвинение в главното, наказателно производство“⁷⁴.

Затова въпросът по същество е действа ли (относно наказателно преследване след наложена административна глоба) принципът *non bis in idem*, както произтича от ХОПЕС? Този въпрос е поставен от защитата на г-н Акерберг пред първоинстанционния наказателен съд („районния“) с искане да се прекрати наказателното производство в съответствие със забраната за повторно осъждане за същото деяние, прогласена в чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ и в чл. 50 от Хартата (принципът „*non bis in idem*“⁷⁵), тъй като вече му е наложено наказание за същото деяние в друго производство⁷⁶.

⁷² „... Тежки престъпления против данъчната и осигурителната система“ – CJ, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 2.

⁷³ Във връзка с Шеста директива 77/388/ЕИО.

⁷⁴ Т. 13.

⁷⁵ Всъщност въпросът засяга преценката дали шведският закон, изискващ „да е налице ясно основание, изведено от [ЕКПЧ] или от практиката на ЕСПЧ, за да може националната юрисдикция да не приложи национални разпоредби, които вероятно противоречат на принципа *non bis in idem* съгласно чл. 4 от Протокол № 7 към [ЕКПЧ], а следователно и на чл. 50 от [Хартата]“. Шведският съдия пита съюзния дали „подобно изискване съгласно националното право, за да не бъдат приложени национални разпоредби, е съвместимо с правото на Съюза, и по-специално с неговите общи принципи, включително предимството и непосредственото действие на правото на Съюза?“ (т. 15, 1).

Вторият въпрос по същество е за допустимостта на наказателното производство (за престъпление против данъчната и осигурителната система) – попада ли в обхвата на принципа *non bis in idem*, когато за същото деяние на подсъдимия вече е наложена данъчна санкция (глоба) в рамките на административно производство (т. 15, 2). И ако отговорът на този въпрос е положителен, изпълнени ли са условията на принципа *non bis in idem* при налагането на няколко санкции в отделни производства, когато в последното производство се прави нова и независима от предходното производство преценка на обстоятелствата? (т. 15, 3).

При това „шведската система, която предвижда отделни производства за налагане на данъчни санкции и за наказателно преследване за престъпления против данъчната и осигурителната система, се основава на редица съображения от общ интерес“ (т. 15, 5).

⁷⁶ Т. 14.

1.12. Разбира се, СЕС полага необходимата грижа *да не се допусне волунтаристко разбиране за прекалена всеобхватност*. Той се стреми да очертае ясни „граници...“ и настоява, че „когато дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа“⁷⁷.

1.13. Именно в този смисъл ключово важно е изработването на устойчиви механизми за определяне на съществуването на **реална връзка**⁷⁸. И затова особено показателно е, че по това дело Съдът *не възприема твърде строгото разбиране за „степен на връзка“* (очевидно по-висока) на генералния адвокат по делото Круз Вилалон⁷⁹.

Затова като обобщение ***приемам, че единственият възможен (засега) извод е, че една ситуация (респ. една национална/вътрешна правна уредба) ще попада в обхвата на правото на ЕС (и ХОПЕС), когато се намира в реална връзка с него – това изисква връзката да е съществена, но не непременно пряка!***

1.14. Решението по делото *Åkerberg Fransson* е в тясна и важна връзка с решението по делото *Melloni*⁸⁰, постановено впрочем пак от Големия състав на Съда. Делото *Melloni* също се отнася за *наказателноправна материя*, която (в огромната си част⁸¹) се смята за оставаща извън обхвата на ПЕС. Макар формално да става дума за различни институти на наказателното право (престъпление срещу данъчното облагане – *Åkerberg* и престъпление във връзка с фалит на търговско дружество – *Melloni*), делото *Melloni* допълва

⁷⁷ И евентуално посочените разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност – CJ, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, т. 22, като препраща и към CJ (Ord.), 12. 7. 2012, *Currà et al.*, C-466/11, т. 26.

„Съвсем очевидно се цели ограничаване на вълната от преюдициални запитвания, които ще поставят въпроси за нарушения на Хартата, без делото по същество да е свързано със ситуация, уредена от правото на ЕС. ...ДЧ са подчинени на Хартата само по силата на една рефлексия (отражение) и поради това не във всички области на своята дейност.“ – Platon, Sébastien. *La Charte des droits fondamentaux...*, op. cit.

⁷⁸ СЕС неведнъж настоява, че връзката трябва да бъде реална: CJCE, 1997, *Kremzow*, C-299/95; CJCE, 1991, *Grogan*, C-159/90; CJCE, 18. 12. 1997, *Annibaldi*, C-309/96.

⁷⁹ Изразени в т. 57 на *Заключението на генералния адвокат г-н P. Cruz Villalón, представено на 12 юни 2012 г. по дело CJ*, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10. Не можем впрочем да не отбележим, че този случай е един от сравнително редките примери, когато в свое решение Съдът проявява повече смелост от свой генерален адвокат – обикновено именно генералните адвокати, ползващи се със свободата на самостоятелния анализ, предлагат по-дръзки виждания, немалко от които съдът възприема едва по-късно – виж повече в Семов, Атанас. Особености на ролята на генералния адвокат в Съда на ЕС, www.eubg.org.

⁸⁰ CJ, 26. 2. 2013, *Melloni*, C-399/11.

⁸¹ Но далеч не изцяло – виж подробно в трудовете на Христо Христов и Пламен Панайотов.

делото *Akerberg* и заедно се вписват в *обща линия на прочит на обхвата на правото на ЕС*.

Това решение предизвика изключително много коментари⁸²... Особено интересно е развитието в края на 2015 г., когато и Германският конституционен съд взе отношение (и то какво!...) по това дело⁸³.

СЕС намери повод отново да потвърди *незаобиколимото значение на пълното зачитане на принципа на примата на правото на ЕС* (в духа на практиката по делото *Internationale Handelsgesellschaft*⁸⁴). Сетне наложи водеща роля на принципа на взаимно доверие между ДЧ („основен за правната система на ЕС“ и основополагащ за целия механизъм на ЕЗА) и дори отхвърли позоваването на чл. 4, § 3 на ДЕС, закрепващ задължението на ЕС да зачита *конституционната идентичност на ДЧ*⁸⁵), въпреки че самият Испански конституционен съд настоява за това!...

Той отхвърля и вижданията на държавите членки по делото и подчертава огромното значение на зачитането на примата, опитвайки се поне да го постави наравно със зачитането на конституционната идентичност на ДЧ...

⁸² Виж напр. коментара на големия Анри Лабайл: **Labayle**, Henri. Mandat d'arrêt européen et degré de protection des droits fondamentaux, quand la confiance se fait aveugle. ELSJ, Réseau universitaire européen, Droits fondamentaux, 3. 3. 2013, http://www.gdr-elsj.eu/2013/03/03/cooperation-judiciaire-penale/mandat-darret-europeen-et-degre-de-protection-des-droits-fondamentaux-quand-la-confiance-se-fait-aveugle/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=mandat-darret-europe. Виж също **Carabot**, Myriam Benlolo. Mandat d'arrêt européen (Décision-cadre 2002/584/JAI): La protection des droits fondamentaux, oui... mais subordonnée aux exigences de la primauté du droit de l'Union européenne. La Revue des Droits de l'Homme, 22 mars 2013, <http://revdh.org/tag/article-6-du-traite-sur-lunion-europeenne-ue> или **Aronsson**, Elisabeth, Hevi **Dawody**, Magnus **Osterdahl**. Case C-399/11, Melloni v. Ministerio Fiscal, 22. 5. 2013, EU Constitutional Law, <https://eulaworebro.wordpress.com/author/eulaworebro>.

⁸³ Най-просто казано през декември 2015 г. Германският конституционен съд постави под съмнение позицията на СЕС с оглед по-висока защита на националната конституционна идентичност (като за първи път приложи „контрол за идентичност“ по отношение на материя, изцяло уредена от правото на ЕС – европейската заповед за арест)... – Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, 2 BvR 2735/14, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/12/rs20151215_2bvr273514.html?jsessionid=4F493F11A57F52C0262DE47350D86F5E.2_cid361.

Виж подробно в **Hagenau-Moizard**, Catherine. Identité constitutionnelle et mandate d'arrêt européen: l'exploitation de la jurisprudence Melloni par la Cour constitutionnelle allemande. Revue Europe, LexisNexis, Jurisclasseur, Mars 2016, p. 37.

⁸⁴ **CJCE**, 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70.

⁸⁵ Подробно по тази тема виж в **Семов**, Атанас. Правна система на ЕС, цит. съч., спец. стр. 525 и сл.

2. Конкретизация в практиката на СЕС

Макар и по правило изключително стабилна, съюзната юриспруденция не е напълно чужда на известна динамичност или гъвкавост⁸⁶. Можем да мислим и за политическа чувствителност... Само година по-късно по **делото Siragusa**⁸⁷ Съдът наложи известно ограничение⁸⁸ на широкото разбиране за приложно поле. Не може да не се отчете фактът, че докладчик по делото е съдия Алан Розас, а решението е постановено без заключения на генерален адвокат, само след изслушване на генералния адвокат Джулиан Кокот (техните виждания неслучайно цитирам неведнъж в това изследване).

2.1. Преюдициалното запитване на регионалния административен съд на Сицилия се отнася по същество до приложимостта на чл. 17 на ХОПЕС (относно правото на собственост). Ищецът по делото по същество Crusciano Siragusa е собственик на недвижим имот в област Сицилия – в зона, подчинена на специални правила за защита на ландшафта (във връзка с опазването на културното наследство). Той обаче извършва подобрения в имота, без да получи изискуемото предварително разрешение. Местните власти издават административен акт, с който го задължават в срок от 120 дни да премахне всичко, направено без разрешение. Г-н Сирагуса обжалва пред административния съд, който се обръща към СЕС с въпроса дали една подобна административна мярка, лишаваша собственика от право да узакони направените изменения, макар и като заплати глоба, попада в обхвата на ПЕС, респ. на ХОПЕС.

Основното съображение, изтъкнато от административния съд на Сицилия, е това, че „в правото на Съюза опазването на ландшафта не е самостоятелно уредена област и няма различно смислово съдържание от опазването на околната среда, а е част от нея“ – от което прави извод, че материята попада в обхвата на съюзна компетентност (околна среда), извод, който от пръв прочит изглежда доста пресилен или изкуствен. Всички изложени съображения (на ЕК и няколко правителства) настояват, че СЕС няма компетентност да се произнесе, тъй като материята е извън обхвата на Правото на ЕС („*поради липсата на достатъчна връзка с правото на Съюза*“⁸⁹). ЕК настоява, че всички конкретни разпоредби, на които се опира запитващата юрисдикция, са адресирани до самия Съюз, не и до ДЧ. Този път съюзният съд възприема изложените виждания...

⁸⁶ Проф. С. Платон говори за „лъкатушеща (синусоидна) крива на линията на съюзната юриспруденция“... – Sébastien **Platon**, *Applicabilité et inapplicabilité de la Charte des droits fondamentaux aux Etats : la ligne jurisprudentielle sinueuse de la Cour*, Journal d'actualité de Droits européennes, 7.5.2014, <http://jade.u-bordeaux.fr/?q=node/754>.

⁸⁷ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13.

⁸⁸ Някои автори говорят за „съществена промяна“ (un changement significatif) – **Platon**, Sébastien. *Applicabilité et inapplicabilité de la Charte...*, *op. cit.*, spéc. p. 4.

⁸⁹ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13, т. 17.

2.2. СЕС прави *наглед учудващо* (предвид досегашната практика по делото *Akerberg*) **строго уточнение**: „Съдът трябва да тълкува правото на Съюза в пределите на предоставената (на ЕС – б.м.) *компетентност*“⁹⁰.

2.3. И за да бъде учудването още по-голямо, допълва, че понятието „прилагане на правото на Съюза“ налага⁹¹ съществуването на *известна степен на връзка, надхвърляща сходството*⁹² между разглежданите области **или непрякото**⁹³ *въздействие* на една от областите върху другата⁹⁴. При това СЕС напомня практиката си по делото *Kremzow*, където приема, че наличието само на „чисто теоретична перспектива“ не представлява „достатъчна връзка с общностното право“⁹⁵. След *Akerberg* тази практика изглеждаше изоставена (надживяна, поне надградена)...

2.4. В отклонение от концепцията („дефиницията“?) по *Akerberg*, СЕС отива дори още по-далеч⁹⁶: „основните права на Съюза са неприложими по

⁹⁰ Т. 20, където препраща и към CJ, 15. 11. 2011, *Dereci*, C-256/11, т. 71 и цитираната там съдебна практика.

⁹¹ На френски език е *impose* (именно „налага“), на английски език е *requires* (поне „изисква“), вместо по-немошното „предполага“ в българския превод.

⁹² Тук не мога да не призная, че българският превод е добър и точно отразява нюанса на фразата (фр.: *voisinage*, англ.: *being closely related*)...

⁹³ Ала, уви, веднага след това **българският превод отново шокира**: в него четем „... или **прякото** въздействие на една от областите върху другата“, докато и по смисъл, и според другите езикови версии става дума именно и само за „**непряко** въздействие“: „of one of those matters having an *indirect* impact“; „ou les incidences *indirectes*“! Как ще надхвърля „прякото“ въздействие? Къде по-далеч да отиде? Кое е по-пряко от „прякото“? Понякога се чудя ако не друг, получаващ заплата за това, българските съдии в СЕС не четат ли българските преводи на решенията и ако ги четат – защо не реагират своевременно?!...

Затова нека още веднъж призовем българските юристи: винаги търсете поне още една езикова версия на всяко решение на СЕС, на всеки съюзен акт, на всичко, минало през български преводач! Иначе рискувате да бъдете подвеждани, в някои случаи – опасно...

Такъв **случай на опасна небрежност в официален превод** е напр. българския текст на чл. 265, ал. 3 на ДФЕС (относно производството за установяване на противоправно бездействие на институциите), където четем, че институцията-нарушителка е „пропуснала да адресира до него даден акт“, сякаш става дума за грешка в пощенска услуга (докато става дума за неиздаване на акт, чийто адресат би било частното лице)...

⁹⁴ CJ, 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13, т. 24.

⁹⁵ CJCE, 29. 5. 1997, *Kremzow*, C-299/95, т. 16.

⁹⁶ Проф. Платон подозира СЕС в опит за „задръжане“ на практиката, въведена с делото *Akerberg*, и много игриво (артистичният език не бил уместен в научни анализи?!) сравнява съюзния съд с „пожарникар-пироман“!... – **Platon**, Sébastien. *Applicabilité et inapplicabilité de la Charte*..., op. cit., spéc. p. 9.

Ще се изкуша да цитирам още: „трябва да кажем, че съдията от Люксембург ще трябва да слалюмира между грижата да не остави Хартата „да излезе от леглото си“ и грижата да осигури ефективна защита на основните права във всички ситуации, подчинени на правото

отношение на национална уредба, когато разпоредбите на Съюза в съответната област *не възлагат каквото и да било задължение на ДЧ* във връзка с разглежданото в главното производство положение⁹⁷. Разбира се, нека го кажем ясно: евентуалното разбиране, че една материя ще попада в обхвата на ПЕС само ако съюзна разпоредба възлага на ДЧ задължения (изрични или поне подразбиращи се) в тази материя, просто е напълно нежизнеспособно!

2.5. За СЕС обаче *„само косвено засягане“* не е достатъчно и „не може да представлява *достатъчна връзка*“⁹⁸. И, логично, когато „не е доказана достатъчна връзка“, съюзното право ще е неотносимо, а заедно с това Хартата ще бъде неприложима.

Остава обаче едно *силно усещане за условност*: възможно е връзка да има, но тя просто да не е... *„доказана“*. По този начин тежестта (отговорността?) се прехвърля на националния съдия – ако или не е успял добре да изследва наличието на връзка или просто добре да го аргументира в запитването си до СЕС. Така по конкретното дело СЕС се обявява за некомпетентен (материята не е във връзка с правото на ПЕС, поне не може да се установи...), а по-общо за нас остава притеснението дали неговите ограничителни формулировки трябва да се тълкуват стриктно.

Още повече, че СЕС превръща в устойчива формулата за „национална уредба, имаща за цел прилагането на правото на ЕС ...или материя, за която в правото на ЕС не се съдържат специфични (конкретни – б.м.) разпоредби...“⁹⁹

на Съюза. Дори тези грижи да са съвсем легитимни, съвсем не е сигурно, че правната сигурност и предвидимостта на правосъдието печелят много от тази промяна между топъл и студен душ в изказа на СЕС“ – *ibid*, преводът, артистичен в съответствие на оригиналния текст, е мой...

⁹⁷ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13, т. 26. СЕС препраща към **CJCE**, 13. 6. 1996, *Maurin*, C-144/95, т. 11 и 12.

⁹⁸ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13, т. 29.

И отново българският превод (по т. 30) ни ...въвежда в изумление и гняв: „...с тези разпоредби не се **въвеждат** норми от правото на Съюза“. На френски език хората са си го казали ясно „...ces dispositions ne constituent pas la mise en œuvre de normes du droit de l’Union...“ („прилагат“ – и през ум не им минава да въвеждат, *introduire*)... И на английски език е „...do not implement rules of EU law...“, за което от десетилетия вече е ясно, че не е никакво „въвеждане“... *Къде го въвеждат съюзното право тия хора, докога ще го въвеждат и нямали кой да ги изведе от състоянието на мила професионална мърльовицина?*... Наистина ли не се разбира, че подобни лоши преводи са директна предпоставка и за лошо прилагане от националния юрист, респ. лошо правосъдие?!

⁹⁹ По делото **CJ**, 27. 3. 2014, *Marcos*, C-265/13 СЕС отхвърля запитване, отнасящо се до национална уредба, която „няма за цел прилагането на разпоредбите на правото на Съюза“, а пък то „не съдържа каквито и да е специфични правила в тази област или разпоредби, които могат да засегнат това национално законодателство“ (т. 32). „Освен това предметът на делото по главното производство не се отнася до тълкуването или прилагането на разпоредба от правото на Съюза, която е различна от разпоредбата на Хартата“ (т. 33,

и многократно я използва, за да обоснове недопустимост на различни преюдициални запитвания, свързани с приложението на ХОПЕС¹⁰⁰...

2.6. Въпреки че мнозина изразяват силна тревога¹⁰¹, смятам, че *притесненията за отстъпление на СЕС все пак не трябва да се преувеличават*. Струва ми се уместно да приемем, че съюзният съд налага едно необходимо уточнение, което не променя съществено „дефиницията“ от *Akerberg*, а естествено я развива.

Мисля, че и през 2013 г. (когато се сдобихме с концепцията *Akerberg*), *никой не си е помислил, че всяка евентуална свързаност, дори най-малко сходство, близост, допир, биха били достатъчни*, за да се приеме, че дадена вътрешна ситуация е обхваната от съюзното право. В този смисъл надявам се ясно изложих по-горе *наложителния разум в прочита на понятието за „връзка“ и по-общо за „приложно поле“*. Това е и изводът, който ми се иска да остане по повод делото *Siragusa*: *когато националният съдия определя свързаност на една национална марка с правото на ЕС, той трябва да подхожда с разум и отговорност*¹⁰².

2.7. Така отговорният разум ще потърси винаги *елементи на свързаност, по-устойчиви или по-сериозни от сходството*.

където СЕС сам насочва към свои други определения за недопустимост на преюдициални запитвания). Той приема, че ХОПЕС няма да е приложима в случаи, когато (релевантната директива, респ. ПЕС по-общо) не се прилага (т. 36).

Но една вратичка сякаш пак остава отворена: „Налага се обаче изводът, че **на настоящия етап от главното производство** (at the present stage of the main proceedings... – б.м.) разглежданото положение не попада в приложното поле на тази директива, нито в приложното поле на правото на Съюза като цяло“. Дали отново не става дума не за липса на връзка, а за недоказаност на наличието ѝ?... Още повече, че при по-задълбочен прочит ще се установи, че действителният проблем (заплащане на съдебни такси) създава затруднения, по същество засягащи приложното поле на въпросната директива – но питащата национална юрисдикция не е извела по достатъчно ясен начин тази връзка...

¹⁰⁰ **CJUE (Ord.)**, 7. 2. 2013, *Pedone*, C-498/12, р. 14; **CJUE (Ord.)**, 7. 2. 2013, *Gentile*, C-499/12, р. 14; **CJUE (Ord.)**, 8. 5. 2013, *T*, C-73/13, р. 13; **CJUE (Ord.)**, 28. 11. 2013, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*, C-258/13, р. 21.

¹⁰¹ Виж напр. **Platon**, Sébastien. *Applicabilité et inapplicabilité de la Charte...*, op. cit. Виж също **Pirker**, Benedikt. *Case C-206/13 Siragusa: A further piece for the Åkerberg Fransson jigsaw puzzle*, European law blog, 12. 3. 2014, <http://europeanlawblog.eu/?p=2253>, или **EU litigation comment**, *Case C-206/13 Siragusa: the Scope of the Charter of Fundamental Rights, Preliminary References and National Law*, EU litigation, <https://eulitigationblog.com/2014/03/13/case-c-20613-siragusa-the-scope-of-the-charter-of-fundamental-rights-preliminary-references-and-national-law/>.

¹⁰² Уклонът към комюнентаризация (ако предпочитате днес – европеизация) на всяка материя, макар и много масов (понеже е много удобен) в политическото (празно)говорене, е напълно неуместен за отговорния национален съдия.

- Един от тези елементи е **целта на националната правна мярка** – според практиката по делото *Annibaldi*¹⁰³, цитирано изрично в „Разясненията“ и потвърдена след влизането в сила на ХОПЕС изрично по делата *Iida*¹⁰⁴ и *Ymeraga*¹⁰⁵. Ако националната мярка има за цел (макар и не единствена, нито дори основна)¹⁰⁶ да „приложи правото на ЕС“, връзката ще е очевидна. СЕС го потвърждава ясно: „За да се установи дали дадена национална уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза, следва наред с други обстоятелства да се провери *дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи* разпоредба от правото на Съюза“¹⁰⁷.

Тук в решението по делото *Siragusa* най-смущаващо изглежда уточнението „дали националната норма не преследва цели, различни от тези, които съюзното право обхваща, дори ако националната норма може косвено да му влияе“¹⁰⁸.

- Веднага след това обаче е въведено огледалното изискване: да се установи дали пък „в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя *или уредба, която може да ѝ влияе*“¹⁰⁹. Това ни позволява да установим, че **втори важен елемент е дали съществуващата съюзна правна уредба „може да влияе“ на националната**¹¹⁰.
- Позоваването от страна на СЕС на делото *Melloni*¹¹¹ *естествено насочва тълкуването към по-фундаментални (и същностни телеологични) измерения. Проф. С. Платон надмогва притесненията и намира в това позитивен сигнал, който поради неговата красноречивост ще цитирам цялостно: „Съдът изследва първо интензивността на връзката между националната уредба и правото на ЕС*

¹⁰³ CJCE, 18. 12. 1997, *Annibaldi*, C-309/96, т. 21–23.

¹⁰⁴ CJUE, 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, р. 79.

¹⁰⁵ CJUE, 8. 11. 2013, *Ymeraga*, C-87/12, р. 41.

¹⁰⁶ CJUE, 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, р. 79: „За да се определи дали... (една национална мярка – б. м.) е приета при прилагане на правото на Съюза по смисъла на чл. 51 от Харта, следва наред с други фактори да се прецени дали **предназначението** на разглежданата национална правна уредба **е да се приложи** разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, **въпреки че тя може косвено да му влияе**, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе“ (виж CJCE, 18. 12. 1997, *Annibaldi*, C-309/96, т. 21–23).

¹⁰⁷ CJ, 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13, т. 25.

¹⁰⁸ Пак там, в средата на изречението.

¹⁰⁹ Пак там, в края на изречението.

¹¹⁰ Виж пак и в CJUE, 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, р. 79. По това дело обаче СЕС също установява, че... наличието на връзка не е установено.

¹¹¹ CJ, 6. 3. 2014, *Siragusa*, C-206/13, т. 32 – относно CJ, 26. 2. 2013, *Melloni*, C-399/11.

и ако тази връзка сама по себе си не е достатъчна, пуска в играта „почистващата машина“, чиято роля играе „рискът от засягане на единството, върховенството и ефективността на ПЕС“ (изведен в ясна догма по делото *Melloni* – б. м.). Изглежда наличието на такъв риск може да оправдае приложимостта на Хартата дори в случаите, когато връзката между националната регламентация и съюзното право е много хлабава.“¹¹²

3. Неизбежната разумна конкретизация на критерия за „връзка“

Почти веднага (само 4 месеца) след делото *Siragusa* (още през юли 2014 г.) по делото *Julián Hernández*¹¹³ СЕС намира повод да успокои или поне канализира вълненията, като изгражда ясен и почти пълен списък на критериите за определяне на приложното поле на ПЕС (и ХОПЕС).

Когато за първи път прочетох решението по това дело, усещането ми беше почти катастрофално – ограниченията, които СЕС налага, ми се сториха твърде строги и доближаващи се до представата за пълен отказ от практиката по *Akerberg*... При това в посока на обезсмисляне на всички усилия за търсене (налагане) на по-широк прочит на понятието за приложно поле и по-общо дори за обезсмисляне на „полезния ефект“ на Хартата!

Разбира се, вторият прочит постави нещата на мястото им – можем спокойно да приемем, че с това решение СЕС доочертава своята концепция и прави опит за систематизация, като изброява нейните съществени елементи и по този начин налага **трезвост и прагматизъм**, естествено необходими изобщо при прилагането на всяка норма от правото на ЕС.

3.1. Казусът наглед е елементарен¹¹⁴. Испански съд иска тълкуване на Директива 2008/94/ЕО относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежеспособност на техния работодател и на чл. 20 на ХОПЕС по повод уволнение на работници, обявено за незаконосъобразно. Междувременно дружеството е обявено в несъстоятелност и потърпевшите от уволнението лица не успяват да получат полагащото им се обезщетение. Запитващата испанска юрисдикция иска от СЕС да установи дали различното третиране на работници и служители, уволнени неоснователно, и такива с уволнение,

¹¹² **Platon**, Sébastien. *Applicabilité et inapplicabilité de la Charte...*, op. cit., spéc. p. 6. Той дори отива по-далеч: „Трябва да признаем обаче, че е трудно да си представим ситуация, при която неприлагането на Хартата ще засегне единството, ефективността или примата на ПЕС, ако самата ситуация има само далечна връзка с него... Може би става дума не за субсидиарен критерий, а просто за допълнителен аргумент в полза на приложимостта на Хартата. Виждането на СЕС в това отношение заслужава разясняване...“ – *ibid*.

¹¹³ **CJ**, 10. 7. 2014, *Julián Hernández et al.*, C-198/13.

¹¹⁴ Навярно по тази причина и това дело е решено без заключения на генерален адвокат...

обявено за нищожно (при което следва не обезщетение, а възстановяване на работа), противоречи на чл. 20 на ХОПЕС¹¹⁵.

СЕС решава да обедини трите преюдициални въпроса в един, който изисква преценка дали релевантното национално законодателство „попада в приложното поле“ на съюзната директива¹¹⁶ и дали противоречи на чл. 20 на ХОПЕС.

3.2. СЕС логично потвърждава, че преценка дали една национална правна уредба е съобразена с ХОПЕС е допустима само ако тази национална уредба „попада в приложното поле“ на ПЕС (в случая на директивата). И веднага уточнява (*наша тревога първа...*), че „съгласно § 2 на чл. 51 на ХОПЕС Хартата не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, ... и Съдът трябва да тълкува правото на Съюза *в пределите на предоставената на Съюза компетентност*“¹¹⁷. Дали това означава недопустимост на разбирането за косвено приложение (отражение) на правото на ЕС и в материи, в които няма предоставена компетентност (виж по-горе)?

3.3. На пръв поглед изглежда, че наистина е така: СЕС „припомня“, че понятието „прилагане на правото на Съюза“ „предполага съществуването на *връзка* между правния акт на Съюза и разглежданата национална мярка, *надхвърляща сходството* между разглежданите области *или непрякото въздействие* на една от областите върху другата“¹¹⁸.

3.4. Веднага след това обаче Съдът отива по-нататък: и утвърждава („е приел“), че „основните права на Съюза са *неприложими* по отношение на национална уредба, когато¹¹⁹ *разпоредбите на Съюза в съответната област не възлагат каквото и да било конкретно задължение* на държавите членки“ в съответната материя¹²⁰. Означава ли това, че е необходимо не само ЕС да

¹¹⁵ Т. 25.

¹¹⁶ „...Доколкото правната уредба се прилага само в случай на неоснователно, но не и в случай на нищожно уволнение“ (т. 29).

¹¹⁷ Т. 32, където СЕС се позовава на разглежданите от мен по-горе решения по делата **CJ**, 5. 10. 2010, *McB*, C-400/10 PPU, т. 51; **CJ**, 15. 11. 2011, *Dereci*, C-256/11, т. 71, както и **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 20.

Сякаш утешително (или подвеждащо?) в т. 33 СЕС се позовава и на делото *Akerberg Fransson*, в частност т. 18.

¹¹⁸ Т. 34, където СЕС се позовава на решения, „предполагащи влизането в сила на Хартата“: **CJCE**, 1978, *Defrenne*, 149/77, т. 29–32; **CJCE**, 1997, *Kremzov*, C-299/95, т. 16 и 17; **CJCE**, 2005, *Mangold*, C-144/04, т. 75, но и на делото **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 24 (там формулировката е „известна степен на връзка, надхвърляща сходството между разглежданите области или прякото въздействие на една от областите върху другата“, или „връзка от определена степен“ – d'un certain degré).

¹¹⁹ В българския превод „тъй като“, което е напълно неуместно – това не е причина (поради която), а очертаване на ситуация (когато)...

¹²⁰ Т. 35, където СЕС препраща към делата **CJCE**, 13. 6. 1996, *Maurin*, C-144/95, т. 11 и 12, и отново **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 26 и 27).

има предоставена компетентност в дадена материя, не само да я е упражнил (с правни актове), но и изрично (щом трябва да е „конкретно“) да е закрепил задължения на ДЧ (*тревога втора...*)?

3.5. Може би най-съществено (и най-смушаващо – *тревога трета*) е тълкуването, което СЕС прави на чл. 19 на ДЕС – при това в същия ред на мисли („в същата перспектива“)¹²¹: разбирането за широк обхват на задължението на ДЧ „да създадат необходимите правни средства за ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на ЕС“ е заменено (нима?!) с по-ограничено. Според СЕС чл. 19 на ДЕС „не би могъл сам по себе си да включи в приложното поле на правото на Съюза за целите на прилагането на основните права като основни принципи на правото на Съюза национална мярка, която не спада към мерките, приети на основание на посочения член“¹²².

3.6. И това е постоянна практика („съдът вече е постановил, че...“¹²³)?! Известно е обаче, че разпоредбата на чл. 19, § 1, ал. 2 на ДЕС закрепва общ принцип или най-малкото общо задължение на ДЧ – за гарантиране на ефективността на правото на ЕС. Държавите обаче не приемат собствени правни норми на основание само на тази разпоредба – а я прилагат (изпълняват) винаги, когато друга съюзна норма изисква (вкл. и съгласно принципа на лоялно сътрудничество по чл. 4, § 3, ал. 2 и 3 на ДЕС¹²⁴) създаването (или прилагането на заварена) национална правна уредба за ефективно изпълнение на съюзно задължение (и по-общо за ефективно прилагане на съюзното право).

Извън това изводът изглежда ясен: дори общото задължение по чл. 19 на ДЕС позволява една национална мярка да се определи като обхваната от задължението за зачитане на основните права само ако е мярка по прилагането на правото на ЕС или гарантира неговата ефективност. Чудесно, в това няма нищо ново – и въпросът остава същият: как се определя дали една национална мярка гарантира ефективността на съюзна разпоредба във вътрешния правен ред на ДЧ? Може би търсеното внушение е просто, че *няма да е мярка, свързана с правото на ЕС*, национална норма, *която не цели* да гарантира ефективността му (това ще проверим по-нататък)?

¹²¹ В българския превод „от същата гледна точка“...

¹²² **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 36.

¹²³ СЕС препраща към решенията по делата **CJCE**, 2008, *Bartsch*, C-427/06, т. 18; **CJ**, 19. 10. 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, т. 25 и **CJ**, 2011, *Römer*, C-147/08, т. 61. Без да навлизам в дълбочина на въпроса, ще си позволя само да споделя известно съмнение дали така цитираната практика води до същия извод (същия прочит на чл. 19 на ДФЕС)...

¹²⁴ Виж подробно в **Семов**, Атанас. Фундаментална доктрина за европейската интеграция. Основни особености на съюзния правен ред според Становище 2/13 на Съда на Европейския съюз. *Общество и право*, 2016, № 8, 52–71; № 9, 56–76.

3.7. Преди това СЕС още повече затяга обръча: „самò по себе си обстоятелството, че националната мярка попада в област, в която Съюзът *има компетенции*, не би могло да я причисли към приложното поле на правото на Съюза и следователно да доведе до прилагане на Хартата“¹²⁵.

Какво ще рече това: че е необходимо не само ЕС да има предоставена компетентност, не само тя да е упражнена (с конкретен съюзен правен акт), но и националните норми в материята да са предназначени да гарантират ефективността на съюзната? Разбира се, стига обаче *предназначението да може да бъде и косвено, фактическо* – т.е. установимо по тълкувателен път и извън „целта“ на националната норма. А именно тогава отново ще ни трябва по-точен, по-фин критерий за преценка за целта (но и за ефекта!) на националната норма спрямо съюзната... В противен случай какво става с приложимостта на ПЕС към *материи, които очевидно не отговарят на този критерий, възприет буквално* – напр. наказателното право (по *Akerberg* и др.)?

3.8. СЕС осъзнава ясно тази необходимост и в следващите си мотиви опитва да я удовлетвори. Не съвсем непротиворечиво... Той потвърждава¹²⁶ формулировката, която вече изследвахме по-горе¹²⁷: за да се установи дали дадена национална мярка е свързана с прилагането на ПЕС, трябва „наред с други обстоятелства“ (чудесно, именно те се нуждаят от изясняване!, но явно не тук, не сега...) да се провери¹²⁸:

- дали „*предназначението*“¹²⁹ на *разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на ЕС*“ (това е въпросът за функцията, ролята, в крайна сметка връзката – пряка, но дали и косвена, подразбираща се по силата на чл. 19 на ДЕС?);
- „от *какво естество* е тази правна уредба“ – но понятието за „естество“ на уредбата остава все така открито, голо, самотно... – а може би именно там е „философският камък“ на проблема, неговата

¹²⁵ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 36. Според СЕС в този смисъл са решенията по делата **CJ**, 2011, *Gueye et Salmerón Sánchez*, C-483/09 и C-1/10, т. 55, 69 и 70, както и **CJ**, 2012, *Pringle*, C-370/12, т. 104, 105, 180 и 181. В т. 48 СЕС потвърждава това разбиране: „самò по себе си обстоятелството, че разглежданата в главното производство национална правна уредба попада в област, в която Съюзът има компетенции..., не би могло да доведе до прилагане на Хартата“.

¹²⁶ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 37, „... в съответствие с постоянната практика“...

¹²⁷ По делото **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 25 и във връзка с него по делата **CJCE**, 18. 12. 1997, *Annibaldi*, C-309/96, т. 21–23; **CJ**, 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, т. 79 и **CJ**, 8. 5. 2013, *Ymeraga e.a.*, C-87/12, т. 41.

¹²⁸ Цялата концепция е развита в т. 37, която е уместно да се разглежда като централен текст сред мотивите на съда по това дело.

¹²⁹ Тук преводът е безупречен: става дума именно за „предназначение“ (intended to implement), а веднага след това вече става дума за „цели“ (pursues objectives). Друг е въпросът каква е разликата в случая, но това е проблем на оригиналния текст...

„божествена частица“, „Хигс бозон“? Именно „естеството на уредбата“ може да разкрие връзка със съюзното право, независимо от предназначението, но в контекста на съюзните цели!;

- *„и дали нейните цели са различни от следваните“¹³⁰ от правото на Съюза* – тук проблемът може да се окаже голям: целите (законодателни) на една национална процедурна разпоредба например очевидно са различни (поне по-широки) от тези, които преследва една материална съюзна норма и дори от целите на самия ЕС (съвкупността от целите „следвани“ или „обхванати“ от правото на ЕС), същото безусловно се отнася и за националната наказателноправна уредба. *Нима ще оставим цялото това национално право извън обхвата на съюзното?*

Това просто би означавало Хартата да остане с крайно ограничено приложение, което няма как да бъде възприето, то ще противоречи на целия смисъл и текст на „Разясненията“ по нейния чл. 51. Разбира се, в редица случаи националната норма цели уреждането на материи, които са извън обхвата на съюзната уредба (дори целите ѝ) – и именно на това акцентира Съдът в конкретиката по спора по същество¹³¹.

Но това не променя *общото разбиране за смисъла на целта*. Защото водеща не може да е целта на законодателя, а крайният резултат – и дори когато националната нормотворческа воля е (дори очевидно) да създаде уредба извън обхвата на съюзната, крайният резултат (и нейното действие) могат да се окажат във връзка с (относими към или обхванати от) съюзната!

- *„въпреки че тя (въпросната национална уредба) може косвено да му (на съюзното право) влияе“*. Е как така „въпреки“?! Че нали връзка може да се установи именно *и когато* има „косвено“ (но реално, важно, свързващо ги) влияние? Нали ако влиянието е пряко, ще е налице чиста форма на прилагане (действие в приложното поле)? И, разбира се, ако няма и косвено влияние, няма да има връзка...

Нима това „въпреки“ трябва ли да се чете като „въпреки досегашната практика“?! И „въпреки“ цялата логика на съюзния правопорядък, природата и особеностите му? Разбира се, че не – „въпреки косвеното“ влияние трябва да се разбира единствено в смисъл *„въпреки че изглежда, че влияе“*! Другото просто няма смисъл...

¹³⁰ Тук по-точно би било „обхванатите от правото на Съюза“ (couverts par le droit de l'Union; covered by EU law).

¹³¹ CJ, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 38 и 39. Несъмнено Съдът е подходил много отговорно и е вникнал особено задълбочено в релевантното испанско законодателство – и неговите цели...

И тук преводът неизбежно става труден – на други езици се използва палитра от изрази (англ. „the purpose“, фр. „objet“). Бих предпочел като по-точно на български език да се използва именно „предметът на ...не е“, вместо „няма за цел“... Именно предвид гореизложеното, т.е. предвид ключовата за националния съдия необходимост от ясно осмисляне на нюансите между „предназначение“, „цел“ и „предмет“!

- „и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе“. Сега пък нима посоката на влияние е определяща, или реалната връзка? Ако съюзната уредба влияе на националната, връзка очевидно ще има. А ако националната влияе на съюзната – напр. като гарантира нейната ефективност?

Трябва да е налице „конкретна съюзна уредба“ – а абстрактната, а противоречието с духа на съюзното право, с неговите цели¹³²? За мен е сигурно – връзката може да е както с „пряко влияеща“ (конкретна, в същата материя, за същото обществено отношение), така и с „косвено влияеща“ (по-обща, принципна, или пък отнасяща се до друго обществено отношение, но въздействаща и върху въпросното) съюзна уредба...

3.9. СЕС подхожда отговорно и конкретно към тези елементи в следващите си съображения във връзка с делото по същество. С много внимателен анализ на релевантното испанско законодателство той стига до навярно правилния извод, че конкретното положение „не може нито да засегне, нито да ограничи минималната закрила, гарантирана... в съответствие с ...директивата“¹³³.

И именно този подход *може да ни успокои*: само когато много задълбочен анализ покаже разминаване между национална и съюзна правна уредба, можем смело да приемем, че няма покриване на „обхвата“ (и след това – неприложимост на ХОПЕС). При което можем да си поемем дъх и по-смело да твърдим, че в обратната хипотеза – когато не може да се установи, че националната уредба (респ. конкретната ситуация) не може да засегне, да повлияе, още повече да ограничи, съюзната уредба – ще сме в положение на наличие на връзка. **Поради това (първо успокоение...) критерият трябва да бъде „възможно ли е да се установи засягане“, поне някакво, разбира се реално – и в никакъв случай да не се търси много „съществено засягане“, съвсем „пряка връзка“, съвсем не само „прилагане“!**

Нека не избързваме обаче...

3.10. Това успокоение е желано, не непременно и потвърдено от СЕС. В следващото си съображение той *сякаш посяга и на доктрината за „свободата на преценка“* и нейната подчиненост на правото на ЕС. „Чл. 11, ал. 1 от същата директива *само констатира*, че Директива 2008/94 „не засяга правото на избор на ДЧ да прилагат или да въвеждат закони, подзаконови или административни разпоредби, които са по-благоприятни за работниците или служителите“. Според СЕС чл. 11 (в глава V „Общи и заключителни разпоредби“), *не предоставя на ДЧ възможност да приемат законодателни акто-*

¹³² Къде отива цялата практика на СЕС относно последиците на примата при „косвено противоречие“?! Виж в **Семов**, Атанас. Правна система на ЕС, цит. съч., , спец. стр. 581 и сл.

¹³³ **СЖ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 43.

ве по силата на правото на Съюза (т.е. това не е „предоставена от съюзното право свобода на преценка“!), а ...само признава правото им да предвидят в националното право такива по-благоприятни разпоредби извън рамките на установения с директивата режим“¹³⁴. Струва ми се наложително в бъдещи решения това разбиране на СЕС да бъде някак примирено с пак неговото разбиране, изразено по делото *N.S.*¹³⁵ (разгледано по-горе, а и нататък), че дори свободната преценка е в обхвата на Правото на ЕС... Без това националният съдия ще остане напълно неориентиран.

3.11. СЕС сякаш *опитва да ни лиши и от надеждата за ролята на „почистващата машина“* (по С. Платон): винаги, когато има риск от засягане на единството..., ***ХОПЕС да се употреби като спасителен пояс***. Съдът налага особена телеология: „целта да се осигури защита на основните права в правото на Съюза ...е мотивирана от необходимостта да не се допусне закрилата на основните права (която може да бъде различна в отделните национални правни системи), да засегне единството, предимството и ефективността на правото на Съюза“¹³⁶. Няма да се отклонявам от основния въпрос, само ще поставя риторичния: нима това е единствената (дори основната) цел на Хартата?!...

За да заключи след това, че в конкретния случай (по делото по същество) конкретната национална правна уредба „не е източник на подобен риск“, въпреки че може да се мисли и обратното¹³⁷...

3.12. Това дело заслужава обобщен коментар, какъвто обаче аз ще избегна. Дори само защото силно ми се иска да се надявам, че *в бъдещата си практика Съдът на ЕС – върховен тълкувател на Съюзното право – ще намери повод (и воля...) да ограничи... опита за ограничаване на разбирането за приложно поле на Хартата (и по-общо на правото на ЕС)...*

И по този начин сам да даде пример за „разумен подход“, какъвто сам изисква от националния съдия!

4. Още един опит за отстъпление?

През април 2015 г. Съдът на ЕС даде още по-силни основания за предположение, че „прави крачка назад“, „забавя“ или че „иска да промени позиция-

¹³⁴ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 44. На основата на това (спорно...) виждане Съдът заключава *in concreto*, че „не би могло да се счита, че попада в приложното поле на Директива 2008/94 национална правна разпоредба, като разглежданата в главното производство...“ (т. 45).

¹³⁵ **CJ**, 21. 12. 2011, *N.S.* **AJ** C-411/10 & 493/10, р. 68.

¹³⁶ **CJ**, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13, т. 47.

¹³⁷ Може да се сподели **особено силно съжаление, че това дело е решено без заключения на генерален адвокат**... Така очевидно водеща се е оказала ролята (виждането) на съдията-докладчик Томас фон Данвиц, чиито резерви по отношение на Хартата са известни.

та си“ или „да избере по-предпазлив подход“¹³⁸, някои автори дори го наричат „неадекватна работа“¹³⁹. С решението си по делото *Willems*¹⁴⁰ СЕС създаде впечатление за необходимостта от тесен прочит на всяка съюзна разпоредба и недопускане на косвено или рефлексивно тълкуване (и прилагане).

При това в силно чувствителна (и актуална) материя¹⁴¹ – личните данни, в частност съхраняването на пръстови отпечатащи (и други биометрични данни) в контекста на Регламент ЕО № 2252/2004 („регламентът за паспортите“).

4.1. СЕС определя, че конкретната национална мярка не попада в обхвата на регламента (респ. ДЧ не са длъжни да се съобразяват с ХОПЕС). Този извод (и начина, по който достига до него,) обаче сякаш *също отчетливо се различава от виждането по делото Akerberg* в иначе аналогична ситуация – косвена приложимост на съюзна правна уредба (виж по-горе)...

СЕС вече бе имал възможност да се произнесе (по делото *Schwarz*¹⁴²), че събирането на биометрични данни за целите, закрепени в чл. 4, § 3 на регламента за паспортите, е съвместимо с чл. 7 и 8 на ХОПЕС и по-общо, че регламентът е валиден и съобразен с Хартата. И тогава подходът му бе очевидно различен, изразяващ „воля за широко тълкуване“¹⁴³, вкл. относно приложното му поле.

Тук обаче Съдът предпочита да се ограничи в тесен прочит на запитването (отнасящо се според него само до конкретния регламент¹⁴⁴), без да потърси достатъчна връзка с Директива 95/46/ЕО, която има отношение към въпроса¹⁴⁵ и на която, впрочем, видно от самите мотиви на Съда¹⁴⁶, запитващата юрисдикция (холандската върховна административна юрисдикция!) също се позовава... Учудващ тук е не подходът на СЕС да преформулира въпросите на националния съдия, а отказът му да го направи така творчески, както е по-

¹³⁸ *Johansson, Thomas, Lisa Nystrom, Julia Sandgren*. Willems, Joined Cases C-446/12 – C-449/12, of 16 April 2015, EU Constitutional Law, eulaworebro, 29. 5. 2015, <https://eulaworebro.wordpress.com/2015/05/29/willems-joined-cases-c-44612-c-44912-of-16-april-2015>.

¹³⁹ *Steve PEERS*, *Biometric data and data protection law: the CJEU loses the plot*, EU Law Analysis, <http://eulawanalysis.blogspot.bg/2015/04/biometric-data-and-data-protection-law.html>.

¹⁴⁰ *CJ*, 16. 4.2015, *Willems*, AJ C-446-449/12. Нека споменем, че становището на Съвета на ЕС по делото е представено от екип, включващ и българският колега Иван Гюров.

¹⁴¹ Вкл. в скорошната практика на СЕС – виж напр. (но не само) делото *Google Spain*.

¹⁴² *CJ*, *Schwarz*, C-291/12.

¹⁴³ *Peers, Steve*. Biometric data..., op. cit.

¹⁴⁴ Изрично в *CJ*, 16. 4.2015, *Willems*, AJ C-446-449/12, т. 52.

¹⁴⁵ Виж напр. т. 35-37 и най-вече т. 47-49 и т. 50.

¹⁴⁶ *CJ*, 16. 4.2015, *Willems*, AJ C-446-449/12, т. 29. В самото начало самият СЕС се позовава на директивата, приемайки, че тя задължава ДЧ данните да не бъдат „допълнително обработени по начин, който е несъвместим с целите на директивата“ (т. 3) и т.н.

стъпвал в редица други случаи¹⁴⁷. При това СЕС все пак признава лаконично относимостта към случая на Директивата за защитата на личните данни¹⁴⁸ и „относително малко преформулиране на въпроса би му било достатъчно, за да установи приложимост към спора по същество“¹⁴⁹, след което естествено би установил приложимост и на Хартата... Проф. Пиърс е категоричен: „Трябва да отбележим, че директивата за защита на личните данни се прилага и в материи, за които регламентът не се прилага“¹⁵⁰. СЕС обаче отказва да направи такъв прочит...

4.2. По делото *N.S.*¹⁵¹ обаче видяхме, че СЕС може да прилага и съвсем различна логика: в приложното поле на ПЕС попадат дори националните мерки, приети при осъществяване на свободна и „суверенна преценка“ (виж по-горе). По особено знаковото дело *Digital Rights Ireland*¹⁵² Съдът обяви директивата за личните данни за невалидна именно защото не урежда добре последващата употреба на личните данни, събрани за изпълнение на поставените от нея цели – и по този начин имплицитно очерта косвена (но достатъчно реална) връзка с националното право, формално попадащо извън обхвата на директивата, респ. на ПЕС.

4.3. Накрая прави впечатление и че СЕС (наглед не съвсем аргументирано...) препраща към ЕКПЧ и, което вече озадачава наистина, приема, че в конкретната ситуация *Конвенцията може да бъде приложена* (доколкото е приложима към всяка вътрешна ситуация), *но Хартата – не!*¹⁵³

4.4. Смятам, че значението на това стряскащо решение също не бива да се надценява. За мен то намира място в поредицата от произнасяния на съюзния

¹⁴⁷ За мен най-впечатляващият пример е делото *Schrems* (СЈ (Голям състав), 6. 10. 2015, *Schrems*, C-362/14), където СЕС не само отговори на незададен въпрос за валидност (по запитване за тълкуване), но и обяви за невалиден съюзен акт, за който изобщо не е попитан с конкретното запитване – при това с обратна сила (15 години назад!) и с огромни правни последици за хиляди лица! Тогава съюзният съд намери достатъчно силни аргументи за подобен смел подход – и то отново в материя, свързана със защитата на личните данни. В същата материя ярък пример е и друго негово решение с аналогичен подход: СЈ (Голям състав), 8. 4. 2014, *Digital Rights Ireland*, AJ C-293/12 & C-594/12. По делото *Willems* обаче съдът подхожда по начин, доста различен и поради това неизбежно пораждащ въпроси (и тревоги)...

¹⁴⁸ СЈ, 16. 4.2015, *Willems*, AJ C-446-449/12, т. 3.

¹⁴⁹ Peers, Steve. Biometric data..., op. cit.

¹⁵⁰ Peers, Steve. ibid.

¹⁵¹ СЈ, 21. 12. 2011, *N. S. et al.*, AJ C-411/10 & C-493/10. Да припомним, че проф. Стив Пиърс определя това дело като ключово за определянето на обхвата на Хартата! – Peers, Steve. Biometric data..., op. cit.

¹⁵² СЈ (Голям състав), 8. 4. 2014, *Digital Rights Ireland*, AJ C-293/12 & C-594/12.

¹⁵³ СЈUE, 16. 4.2015, *Willems*, AJ C-446-449/12, т. 51.

върховен тълкувател, целящи прецизирането (или дори просто потвърждаването) на *разумния подход* към определянето на обхвата на съюзния каталог на основните права.

В заключение мога да споделя очевидна озадаченост от някои аргументи (отправни гледни точки) на Съда на ЕС и с още по-голяма убеденост да привлека поради това внимание към необходимостта системата на критериите за установяване на връзка между една национална ситуация и правото на ЕС да бъде изградена главно на основата на принципа за ефективност. Неговото изследване ще бъде предмет на следващ анализ...

ЛИТЕРАТУРА

- Семов, Атанас.** Особенности на ролята на генералния адвокат в Съда на ЕС. www.eu.bg.
- Семов, Атанас.** Правна Система на ЕС. Фундаментална доктрина за европейската интеграция. Източници на Правото на ЕС. Принципи на прилагане на Правото на ЕС. София: Унив. изд. Св. Кл. Охридски, Инст. по Европейско право, 2017. 640 с.
- Семов, Атанас.** Преюдициално запитване. (Производството за преюдициални запитвания като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС). *Общество и право*, 2016, № 3, 3–21; № 4, 3–19.
- Семов, Атанас.** Съвременно международно правораздаване. Т. II. Съдът на Европейския съюз. С., Институт по международно право, Институт по европейско право, 2011. 536 с. (Библиогр.: 433–470).
- Семов, Атанас.** Съвременно международно правораздаване. Измененията в правната уредба на съдебната система на ЕС след Лисабонския договор. [Приложение към т. II. Съдът на Европейския съюз]. София: Институт по международно право, Институт по европейско право, 2013. 140 с.
- Семов, Атанас.** Фундаменталната доктрина за европейската интеграция. (Основни особености на съюзния правен ред според Становище 2/13 на Съда на ЕС. Основни принципи на съюзната правна конструкция според ДЕС и практиката на СЕС). *Общество и право*, 2016, № 8, 52–70; № 9, 56–75.
- Aronsson, Elisabeth, Hevi Dawody, Magnus Österdahl.** Case C-399/11, Melloni v. Ministerio Fiscal, 22. 5. 2013. EU Constitutional Law, <https://eulaworebro.wordpress.com/author/eulaworebro>.
- Carabot, Myriam Benlolo.** Mandat d'arrêt européen (Décision-cadre 2002/584/JAI): La protection des droits fondamentaux, oui... mais subordonnée aux exigences de la primauté du droit de l'Union européenne. La Revue des Droits de l'Homme, 22 mars 2013, <http://revdh.org/tag/article-6-du-traite-sur-lunion-europeenne-ue>
- Danwitz, Thomas Von, K. Paraschas.** A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights. *Fordham International Law Journal*, 35/2012, p. 1403–1413.

- Delgado**, Laura. Mise en oeuvre du droit de l'Union et principe ne bis idem ...précisions jurisprudentielles sur l'applicabilité de la Charte des droits fondamentaux. ELSJ, Réseau universitaire européen. Droits fondamentaux, 11. 3. 2013, mise-en-oeuvre-du-droit-de-union-et-principe-ne-bis-in-rem-precisions-jurisprudentielles-sur-lapplicabilite-de-la-charte-des-droits-fondamentaux.
- EU litigation comment**. Case C-206/13 Siragusa: the Scope of the Charter of Fundamental Rights, Preliminary References and National Law. *EU litigation*, <https://eulitigationblog.com/2014/03/13/case-c-20613-siragusa-the-scope-of-the-charter-of-fundamental-rights-preliminary-references-and-national-law/>
- Hagenau-Moizard**, Catherine. Identité constitutionnelle et mandate d'arrêt européen: l'exploitation de la jurisprudence Melloni par la Cour constitutionnelle allemande. *Revue Europe*, LexisNexis, Jurisclasseur, Mars 2016.
- Johansson**, Thomas, Lisa Nyström, Julia Sandgren. Willems, Joined Cases C-446/12 – C-449/12, of 16 April 2015. EU Constitutional Law, eulaworebro, 29. 5. 2015, <https://eulaworebro.wordpress.com/2015/05/29/willems-joined-cases-c-44612-c-44912-of-16-april-2015>
- Karlsson**, Ida, Petra Enmalm, Amandine Doum. Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson. Case C-617/10 of 26 February 2013, April 26, 2013, <https://eulaworebro.wordpress.com/2013/04/26/aklagaren-v-hans-akerberg-fransson-case-c-61710-of-26-february-2013/>
- Kirchhof**, Paul. Die Kooperation zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof: Addierung oder Optimierung des Grundrechtsschutzes? In: Festschrift für Roman Herzog (2009), p. 155.
- Knoock**, Allard. The Court, The Charter and the vertical division of powers in the European Union. *Common Market Law Review*, № 42, 2005, p. 367–398
- Kokott**, Julianne, Christoph Sobotta. The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon. European university institute, Academy of European law, AEL 2010/6, p. 1, www.eui.eu
- Kyriazis**, Dimitrios. When does the EU Charter of Fundamental Rights apply? The case of Fransson and why we should care. Oxford Human Rights Hub, 16. 11. 2013.
- Labayle**, Henri. Mandat d'arrêt européen et degré de protection des droits fondamentaux, quand la confiance se fait aveugle. ELSJ, Réseau universitaire européen, Droits fondamentaux, 3. 3. 2013, http://www.gdr-elsj.eu/2013/03/03/cooperation-judiciaire-penale/mandat-darret-europeen-et-degre-de-protection-des-droits-fondamentaux-quand-la-confiance-se-fait-aveugle/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=mandat-darret-europe
- Letteron**, Roseline. *Liberté, Libertés chéries*, <http://libertescheries.blogspot.bg/2013/03/la-charte-des-droits-fondamentaux-de.html>
- Peers**, Steve. Biometric data and data protection law: the CJEU loses the plot. EU Law Analysis, <http://eulawanalysis.blogspot.bg/2015/04/biometric-data-and-data-protection-law.html>
- Pirker**, Benedikt. Case C-206/13 Siragusa: A further piece for the Åkerberg Fransson jigsaw puzzle. European law blog, 12. 3. 2014, <http://europeanlawblog.eu/?p=2253>
- Platon**, Sébastien. Applicabilité et inapplicabilité de la Charte des droits fondamentaux aux Etats: la ligne jurisprudentielle sinueuse de la Cour. *Journal d'actualité de Droits européennes*, 7.5.2014, <http://jade.u-bordeaux.fr/?q=node/754>

- Platon, Sébastien.** La Charte des droits fondamentaux et la « mise en œuvre » nationale du droit de l'Union: précisions de la Cour de justice sur le champ d'application de la Charte. RDLF 2013, chron. № 11.
- Rosas, Allan, Heidi Kaila** L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de Justice : un premier bilan. *Il Dritto dell'Unione Europea*, 1/2011, p. 8.
- Rosas, Allan, L. Armati.** EU Constitutional Law: An Introduction. 2nd rev ed. Oxford: Hart Publishing, 2012
- Rosas, Allan.** When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija, Mykolas Romeris University, 2012, Jurisprudence, 2012, 19(4), p. 1269–1288
- Safjan, Marek.** Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Fields of conflict? European university institute, Working paper LAW 2012/22, www.eui.eu, p. 4.
- Tiniere, Romain.** Application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Chronique „Droits fondamentaux“, *Annuaire de droit européen*, 2011.
- Tizzano, Antonio.** L'application de la Charte des droits fondamentaux à la lumière de son art. 51, § 1. *Европейски правен преглед*, т. 10, 10. 10. 2014, <http://evropeiskipravenpregled.eu/lapplication-de-la-charte-de-droits-fondamentaux-dans-les-etats-membres-a-la-lumiere-de-son-article-51-paragraphe-1>

Актове на Съда на ЕС

- CJCE**, 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62
- CJCE**, 3. 6. 1964, *Costa/ENEL*, 6/64
- CJCE**, 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70
- CJCE**, 15. 06. 1978, *Defrenne*, 149/77
- CJCE**, 18. 2. 1982, *Zuckerfabrik Franken*, C-71/81
- CJCE**, 13. 7. 1989, *Wachauf*, 5/88
- CJCE**, 21. 9. 1989, *Commission des Communautés européennes c/ République hellénique*, 68/88
- CJCE**, 18. 6. 1991, *ERT (Elliniki Radiophonia Tileorassi)*, C-260/89
- CJCE**, 04. 10. 1991, *Grogan*, C-159/90
- CJCE**, 13. 6. 1996, *Maurin*, C-144/95
- CJCE**, 29. 5. 1997, *Kremzov*, C-299/95
- CJCE**, 18. 12. 1997, *Annibaldi*, C-309/96
- CJCE**, 13. 4. 2000, *Kjell Karlsson et a.*, C-292/97
- CJCE**, 11. 7. 2002, *Carpenter*, C-60/00
- CJCE**, 10. 7. 2003, *Booker Aquacultur and Hydro Seafood*, AJ C-20/00 & C-64/00
- CJCE**, 22. 11. 2005, *Mangold*, C-144/04
- CJCE**, 17. 7. 2008, *Commission c/ Italie*, C-132/06
- CJCE**, 23. 9. 2008, *Bartsch*, C-427/06
- CJCE**, 18. 12. 2008, *Sopropé*, C-349/07
- CJUE**, 19. 1. 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07
- CJUE**, 5. 10. 2010, *McB*, C-400/10 PPU
- CJCE**, 28. 10. 2010, *SGS Belgium e.a.*, C-367/09

CJUE, 22. 12. 2010, *DEB*, C-279/09
 CJUE, 22. 12. 2010, *Omalet*, C-245/09
 CJUE, 1. 3. 2011, *Chartry*, C-457/09
 CJUE, 8. 3. 2011, *Avis I/09*
 CJUE, 10. 5. 2011, *Römer*, C-147/08
 CJUE, 15. 09. 2011, *Gueye et Salmerón Sánchez*, C-483/09 и C-1/10
 CJUE, 15. 11. 2011, *Dereci*, C-256/11
 CJUE, 21. 12. 2011, *N. S. et a.*, AJ C-411/10 & C-493/10
 CJUE, 24. 4. 2012, *Kamberaj*, C-571/10
 CJUE, 10. 5. 2012, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12
 CJUE (Ord.), 12. 7. 2012, *Currà et a.*, C-466/11
 CJUE, 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11
 CJUE, 27. 11. 2012, *Pringle*, C-370/12
 CJUE (Ord.), 7. 2. 2013, *Pedone*, C-498/12
 CJUE, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10
 3GA P. Cruz Villalón, 12. 6. 2012, CJUE, 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10.
 CJUE, 26. 2. 2013, *Melloni*, C-399/11
 CJUE (Ord.), 7. 2. 2013, *Gentile*, C-499/12
 CJUE (Ord.), 7. 2. 2013, *Pedone*, C-498/12
 CJUE (Ord.), 8. 5. 2013, *T*, C-73/13
 CJUE, 8. 5. 2013, *Ymeraga e.a.*, C-87/12
 CJUE, 17. 10. 2013, *Schwarz*, C-291/12
 CJUE (Ord.), 28. 11. 2013, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*, C-258/13
 CJUE, 6. 3. 2014, *Siragusa*, 206/13
 CJUE, 27. 3. 2014, *Marcos*, C-265/13
 CJUE, 8. 4. 2014, *Digital Rights Ireland et a.*, AJ C-293/12 & C-594/12
 CJUE, 13. 5. 2014, *Google Spain*, C-131/12
 CJUE, 10. 7. 2014, *Julián Hernández et a.*, C-198/13
 CJUE, 26. 9. 2014, *IBV & Cie*, C-195/12
 CJUE, 18. 12. 2014, *Становище 2/13*
 CJUE, 16. 4. 2015, *Willems*, AJ C-446-449/12
 CJUE (Голям състав), 6. 10. 2015, *Schrems*, C-362/14

Решение на Германския конституционен съд

Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, 2 BvR 2735/14, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/12/rs20151215_2bvr273514.html;jsessionid=4F493F11A57F52C0262DE47350D86F5E.2_cid361

Дадена в Катедра „Международно право и международни отношения“ – април 2019 г.
 Рецензент – доц. д-р Юлия Захариева