
МЕЖДУНАРОДНАТА ПРАВОСУБЕКТНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

МАРИЕТА РАБОХЧИЙСКА*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: След ревизията, направена с Договора от Лисабон, влязъл в сила през 2009 г., Европейският съюз замества Европейската общност и става неин правопреемник, а чл. 47 ДЕС изрично му предоставя правосубектност. В този смисъл проблемът за единната и договорно закрепена правосубектност на Европейския съюз е решен преди 10 години, но това не намалява актуалността на темата за правосубектността по международното публично право.

В настоящата студия се търси теоретично обобщение на проблема за международната правосубектност на международните организации, не само защото тя има своите особености, а и поради нагласата Европейският съюз да се разглежда като структура, която по някои показатели е подобна на международна организация. Чрез анализ на правосубектността на Съюза на фона на това качество на международните организации се потвърждава възгледът, че международноправното положение на ЕС е именно между държавата и класическата международна организация. Общеизвестно е, че Европейският съюз е *sui generis* формация. Тази негова характеристика се проявява и в начина, по който се решава проблемът за международната му правосубектност.

Използваната в студията методология разчита основно на обобщаване и анализ на различните мнения в специализираната научна литература. По такъв начин се демонстрира мащабът на дебата в доктрината относно правосубектността на Европейския съюз и се проследява еволюцията ѝ.

* Доцент по международни отношения в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, доктор по право; rabohchijs@uni-sofia.bg

Ключови думи: международно право, международни организации, международна правосубектност, Европейски съюз.

THE INTERNATIONAL LEGAL PERSONALITY OF THE EUROPEAN UNION

MARIETA RABOHCHIYSKA*

Department of International Law and International Relations

Abstract: Following the revision made by the Treaty of Lisbon, which entered into force in 2009, the European Union replaced the European Community and became its successor, and Article 47 TEU expressly conferred legal personality to the Union. In this sense, the issue of the EU's single legal personality ensuing directly from a treaty was resolved 10 years ago. However, the relevance of the topic of legal personality under public international law has remained.

The present study aims at achieving a theoretical overview of the problem of the international legal personality of international organizations, not only because this personality reveals certain specificities, but also because of the disposition to perceive the European Union as a structure that, in some aspects, is similar to an international organization. By analysing the legal personality of the Union against the background of this quality of international organizations, it is confirmed that the international legal status of the EU is precisely between a state and a classical international organization. It is established that the European Union is a *sui generis* formation. This feature also manifests itself in the way the issue of the EU international legal personality has been settled. The methodology used in the study relies thoroughly on the summary and analysis of different academic opinions in the specialized scientific literature. In such a way, the research demonstrates the scope of the debate in the doctrine on the legal personality of the European Union and traces out its evolution.

Keywords: international law, international organizations, international legal personality, European Union.

Международноправното положение на субектите е от ключово значение за участието им в международноправния оборот, а оттук – и за участието и политическата им тежест в системата на международните отношения. Теоретичният проблем за правосубектността по международното публично право, в частност – за обосноваване на международната правосубектност на международните организации, провокира сериозна дискусия в доктрината. *Henry G. Schermers*¹ поставя два логични въпроса. *Първо*, защо правното положение на международните организации по международното право и в рамките на националните правопорядъци е важно? *Второ*, защо е необходимо да се из-

* Associate Professor in International Relations at the Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Ph.D in International Relations; rabohchijs@uni-sofia.bg

¹ Имената на непревежданите автори са оставени в оригинал.

следва дали и в каква степен международните организации притежават международна правосубектност и могат да са носители на права и задължения?² Без такъв статут международните организации няма да са в състояние да функционират като самостоятелни единици, няма да могат да участват съществено в международния и националния правен живот и в крайна сметка – просто няма да съществуват в правната сфера³.

След 70-те год. на XX в. дискусията в доктрината и практиката относно международната правосубектност на международните организации намалява с изключение на дебата относно правното положение на Европейския съюз (ЕС) и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)⁴. ОССЕ не е създадена по класическия начин чрез подписване на учредителен акт (международен договор), а започва като международна конференция (съвещание, свикано за пръв път в средата на 70-те год. на XX в.), която прераства в организация след изграждането на постоянна институционална структура с Парижката харта за нова Европа от 1990 г. Държавите участнички никога не са постигали изрично съгласие да ѝ предоставят международна правосубектност.

Договорът от Маастрихт, с който през 1992 г. се създава Европейският съюз, не закрепва изрично международната му правосубектност. Впоследствие това не се случва нито по силата на Договора от Амстердам, подписан през 1997 г., нито на Договора от Ница, подписан през 2001 г. В научните изследвания и практиката обаче се защитава тезата, че още от началото държавите членки имплицитно са предоставили правосубектност на ЕС. През април 2001 г. ЕС става страна в собствено качество по Споразумението със Съюзна република Югославия (СРЮ) за дейността на мисията на ЕС за наблюдение (EUMM) в СРЮ⁵. По мнението на *Henry G. Schermers* с това се признава фактически международната правосубектност на ЕС⁶.

Договорът от Лисабон, влязъл в сила през 2009 г., слага край на правната двойственост – чл. 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) предвижда, че *Съюзът замества Европейската общност (ЕО) и става неин правопреемник, а чл. 47 изрично му предоставя правосубектност*. В този смисъл проблемът за единната и договорно закрепена правосубектност на Европейския съюз е решен преди 10 години, но това не намалява актуалността на темата за правосубектността по международното публично право.

В настоящата студия се търси теоретично обобщение на проблема за международната правосубектност на международните организации, не само

² **Schermers**, Henry G., Niels M. **Blokker**. International Institutional Law. Unity Within Diversity. 4th revised ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 985.

³ Ibid.

⁴ Ibid., p. 991.

⁵ OJ L 125, 5.05.2001, p. 1.

⁶ **Schermers**, Henry G., Niels M. **Blokker**. Op. cit., p. 992.

защото тя има своите особености, а и поради нагласата Европейският съюз да се разглежда като структура, която по някои показатели е подобна на международна организация. Чрез анализ на правосубектността на Съюза на фона на това качество на международните организации (т.е. от гледна точка на критериите на международното публично право за наличието на правосубектност) се потвърждава възгледът, че международноправното положение на ЕС е именно между държавата и класическата международна организация. Общозвестно е, че Европейският съюз е *sui generis* формация. Тази негова характеристика се проявява и в начина, по който се решава проблемът за международната му правосубектност. Използваната в студията методология разчита основно на обобщаване и анализ на различните мнения в специализираната научна литература. По такъв начин се демонстрира мащабът на дебата в доктрината относно правосубектността на Европейския съюз и се проследява еволюцията ѝ.

1. Проблемът за международната правосубектност на международните организации

Една от най-старите теории за правосубектността, формулирана в научната литература преди 70 години, е на *Ханс Келзен*. Според нея правосубектността е „персонифицирано единство на набор от правни норми“⁷, като не може да се мисли за права и задължения, без да се посочи лицето или образуванието, което ги притежава и носи. По думите на *Ханс Келзен* „концепцията за юридическото лице, което по дефиниция е субект на права и задължения, отговаря на необходимостта да си представим носителя на правото или задължението“⁸. Веднага възниква въпросът по какъв начин и при какви условия правото определя образуванията, които притежават правата и носят задълженията. Най-широко разпространена е една прагматична версия на теорията на *Келзен*, според която правосубектността се свързва с конкретни права, задължения и компетенции. Техният обем определя степента, в която дадени образувания биват признати или не за юридически лица.

Следователно, правосубектността е гъвкава концепция и може да бъде притежавана в различна степен, т.е. обемът на правосубектността е категория, която се различава както между видовете субекти, така и в рамките на всеки отделен вид субекти⁹. В този смисъл и понятието „субект“ е относително, още повече че не съществува стандартен „пакет“ от права и задължения, които

⁷ **Kelsen**, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1949, p. 93. Available from: <<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.275060/page/n127>> [последен достъп на 20.05.2019]

⁸ *Ibid.*

⁹ **Видин**, Благой. *Международно публично право. Обща част*. София: Софи-Р, 1999, с. 131.

всеки един субект на международното право да притежава в еднаква форма и степен.

Според *Jaap W. de Zwaan* правосубектността отразява най-общо способността на дадено образувание да влиза в правоотношения с трети страни¹⁰. Друг е въпросът за естеството и обхвата на тези правоотношения, като тук трябва да се направи връзка с целите, задачите и правомощията на субекта. Във всеки случай концепцията за правосубектността е „колкото важна, толкова абстрактна и скромна“¹¹.

В международноправната наука се приема, че с оглед на колективния характер на всички безспорни субекти на международното право те притежават качеството „правоееспособност“. С други думи, правоспособността и дееспособността са неотделими в международното право¹². Според този възглед, който в българската научна литература се защитава от *проф. Благой Видин*, нито понятията „правосубектност“ и „субект на международното право“, нито понятията „правосубектност“ и „правоспособност“ са тъждествени. Първо, правосубектността представлява самата способност дадена единица (образувание или лице) да бъде субект на правото. Второ, правоспособността е само един от елементите на качеството „субект на правото“. Другата му съставна част е дееспособността¹³.

В стремежа си да изработи правилата относно отговорността на международните организации Комисията на ООН по международно право засяга косвено въпроса за правосубектността, тъй като според докладчика ѝ по тези проблеми *Giorgio Gaja* наличието на самостоятелна правосубектност е съществена предпоставка за носенето на международна отговорност¹⁴. Комисията по международно право разглежда правосубектността като праг, който трябва да бъде преминат. Без да я притежават, международните образувания не съществуват от гледна точка на правото. Следователно те не могат да извършват правни действия, признати от съответната правна система, както и не могат да носят отговорност по международното право. В случая международната правосубектност се разглежда като *conditio sine qua non* за възможността да се действа в дадена правна ситуация или иначе казано – за правоееспособността.

За *Jan Klabbers* едно образувание не се нуждае от договорно закрепена или изрично призната правосубектност, за да сключва договори, да извършва

¹⁰ **Zwaan**, Jaap W. de. The Legal Personality of the European Communities and the European Union. *Netherlands Yearbook of International Law*, 30, 1999, 75–113.

¹¹ *Ibid*, p. 77.

¹² **Видин**, Благой. Цит. съч., с. 130.

¹³ Пак там, 128–131.

¹⁴ **Gaja**, Giorgio (Special Rapporteur). Eighth Report on Responsibility of International Organizations. UN Doc. A/CN.4/640, 14.03.2011, p. 85. Available from: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_640.pdf&lang=ESX> [последен достъп на 20.05.2019]

едностранни актове, включително признаване, да налага условия на другите субекти и дори да нарушава международното право¹⁵. Възгледът на цитирания изследовател може да се обобщи в смисъл, че правосубектността е противоречива концепция, но не е прагово условие за извършване на правни действия. Осъществяването и допускането ѝ от другите субекти на международното право е свързано по-скоро с политическото признаване и политическата тежест на отношенията между участниците в международните отношения¹⁶.

Създението, че понятието „субект“ е относително и че не съществува един и същ набор от права и задължения, притежавани в еднаква форма и степен от всички субекти на международното право, се потвърждава в известното съвещателно мнение на Международния съд на ООН по делото „Обезщетение за вреди, понесени в служба на ООН“, според което „не е задължително субектите на правото в дадена правна система да са еднакви по своя характер или по степента на притежаваните от тях права, като правната им природа зависи от нуждите на общността“¹⁷. Разглеждайки концепцията за правосубектността, Международният съд набляга върху обществената необходимост и наличието на практика. Последната обаче дава интересен пример – понякога самото право отказва да предостави правосубектност на някои образувания по причини, които нямат нищо общо с тяхната дейност. До влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г. примерът се налагаше от само себе си – липсата на изрично предоставена и договорно закрепена международна правосубектност на Европейския съюз.

Съществува възглед, посочен по-горе, че субектите не могат да извършват правни действия, ако не притежават правосубектност – предоставена, призната или поне допускана от правната система, в рамките на която те искат да предприемат съответните действия. Именно в тази връзка разликата между международното публично право и другите правни системи се откроява най-добре, тъй като за международното право децентрализираният метод е обичайният начин за признаване на правосубектност. Правосубектността трябва най-напред да бъде установена преди субектът да може да се ползва от права и да изпълнява задължения. В същото време е вярно, че участниците в международните отношения действат независимо дали им е предоставена правосубектност, т.е. последната не е абсолютно условие за действителното упражняване на права, задължения или правомощия. В този случай правосубектността се свежда до декларативна категория. Към декларативния харак-

¹⁵ Klabbbers, Jan. The Concept of Legal Personality. *Ius Gentium. Legal Personality. Journal of the University of Baltimore Center for International and Comparative Law*, 11, Spring 2005, p. 38.

¹⁶ Ibid., 38–39.

¹⁷ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, p. 178. Available from: <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf>> [последен достъп на 20.05.2019]

тер на правосубектността *Jan Klabbers* добавя и конститутивен, в смисъл че извършването на правни действия свидетелства за правосубектност¹⁸.

В чуждоезичната научна литература, посветена на проблема за международната правосубектност на Европейския съюз и в по-общ план – на международните организации, се дават *различни определения*. Без претенции за изчерпателност ще бъдат посочени част от тях с уточнението, че в някои случаи цитираните изследователи смесват понятията „международна правосубектност“ и „субект на международното право“ или по-скоро определят едното чрез другото. Така например, *M.N.S. Sellers* смята, че „международната правосубектност се отнася до онези образувания, които международното право разглежда като отделни юридически лица“¹⁹. По мнението на *Rafael Leal-Arcas* под „международна правосубектност“ трябва да се разбира способността да се участва в договорни и други отношения с трети страни, както и да се носи отговорност в пълен обем²⁰. Изразът „международна правосубектност“ се използва, за да обозначи „качеството на дадено образувание да се ползва с права и да носи задължения по международното право“²¹. Според *Ramses A. Wessel* под субект на международното право „принципно трябва да се разбира образувание, което е правоспособно както по отношение на собствените си държави членки, така и спрямо другите субекти на международното право като например трети държави“²². За *D. W. Greig* субект на международното право е „всяка единица, която може да действа самостоятелно на международната сцена“²³. Изследователи като *Patrick Daillier*, *Mathias Forteau* и *Alain Pellet* посочват, че една организация придобива качеството международна правосубектност от момента, в който ѝ „се възложат задачи, които предполагат възможност за самостоятелни действия в международните отношения“²⁴. В опит за обобщение на предложените дефиниции може да се посочи, че днес правосубектността принципно се разглежда като най-важния конститутивен елемент на международните организации²⁵.

¹⁸ За повече информация относно конститутивния характер на правосубектността вж.: *Klabbers*, Jan. Op. cit., 55–67.

¹⁹ *Sellers*, M.N.S. International Legal Personality. *Ius Gentium. Legal Personality. Journal of the University of Baltimore Center for International and Comparative Law*, 11, Spring 2005, p. 67.

²⁰ *Leal-Arcas*, Rafael. EU Legal Personality in Foreign Policy? *Bepress Legal Series. Paper 1754*, 2006, 2–3. Available from: <<https://law.bepress.com/expresso/eps/1754/>> [последен достъп на 20.05.2019]

²¹ *Marchisio*, Sergio. EU's Membership in International Organizations. In: *The European Union as an Actor in International Relations*. (Ed. by CANNIZZARO, Enzo). The Hague, etc.: Kluwer Law International, 2002, p. 231.

²² *Wessel*, Ramses A. Revisiting the International Legal Status of the EU. *European Foreign Affairs Review*, 5, 2000, 509–510.

²³ *Greig*, Donald W. International Law. 2nd ed. London: Butterworths, 1976, p. 92.

²⁴ *Daillier*, Patrick et al. Droit international public. 7th ed.. Paris: L.G.D.J., 2002, p. 596.

²⁵ Цит. по: *Schermers*, Henry G., Niels M. *Blokker*. Op. cit., p. 985.

Въпросът за правосубектността, както беше отбелязано в началото, трябва да се разграничава от този за правоееспособността и в частност – за договорната правоспособност. Даден субект не може да сключва международни договори, ако не притежава правосубектност по международното право. В научната литература подобен възглед се защитава например от *Nanette Neuwahl*²⁶. Теоретично е възможна и обратната зависимост – съществуване на субект на международното право, който не притежава договорна правоспособност с уточнението, че фактическото наличие на международна правосубектност и изричното ѝ договорно закрепване или признаване са две различни ситуации. Договорна практика на Европейския съюз от Договора от Маастрихт до Договора от Амстердам щеше да е в противоречие с положението, при което липсата на международна правосубектност означава невъзможност да се сключват международни споразумения. В този период изобщо липсва правно основание в ДЕС за сключване на международни договори от името на Съюза. Той все пак се сдобива със собствена договорна правоспособност (различна от тази на ЕО) по силата на чл. 24 на ДЕС от Амстердам без към онзи момент да има изрично предоставена единна правосубектност. Договорната правоспособност на ЕС обаче свидетелстваше за наличие на фактическа международна правосубектност, която до 2009 г. не беше договорно закрепена и изрично призната от държавите членки.

В международноправната доктрина следователно битуват два възгледа за *връзката между наличието на правосубектност и последиците от този факт*. Според единия качеството „правосубектност“ само по себе си води до правни последици – договорна правоспособност, възможност за носене на международна отговорност, право на активно и пасивно дипломатическо представителство. Според другия възглед, който преобладава, конкретните правни последици произтичат не от самото притежаване на правосубектност, а от предоставянето на правомощия на въпросния субект. За разлика от държавите международните организации не разполагат с неограничени правомощия или с международна правосубектност в пълен обем. Оттук автори, като например *Michael Akehurst*, правят извода, че организациите имат ограничена правосубектност, тъй като създавайки международна организация, държавите я учредяват с конкретни цели и ѝ предоставят ограничени правомощия. Поради тази причина международната правосубектност трябва да се разглежда като относителна, а не абсолютна категория²⁷. Тя е относителна в смисъл, че

²⁶ В този смисъл вж.: *Neuwahl*, Nanette. Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects. In: *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*. (Ed. by *Kronenberger*, Vincent). The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, 3–23, както и: *Neuwahl*, Nanette. A Partner with a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam. *European Foreign Affairs Review*, 1998, 3, № 2, 177–195.

²⁷ Цит. по: *Malanczuk*, Peter. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7th revised ed. London, etc.: Routledge, 1997, 92–93.

съществува само по отношение на държавите членки на организацията и по отношение на държавите, които не са членове, но признават организацията.

Възгледът за ограничената правосубектност на организациите има своето основание в съвещателното мнение на Международния съд на ООН по делото „Обезщетение за вреди“, където международната правосубектност на ООН се извлича от Устава и функциите, които Организацията е призвана да осъществява. Становището на Съда е, че ООН е замислена и на практика се ползва с права и изпълнява функции, които могат да се обяснят единствено на основата на притежаваната от нея международна правосубектност в значителна степен²⁸. Логиката на Съда е проста – ООН не би могла да постигне намеренията на своите създатели, ако е лишена от международна правосубектност. Като стига до заключението, че организацията като ООН може да има международна правосубектност, Международният съд бърза да уточни, че правосубектността ѝ се различава от тази на държавите. Ако те притежават права и задължения по международното право в пълен обем, правата и задълженията на международните организации (като се започне с ООН) зависят от целите и функциите им, така както са закрепени или произтичат от учредителните им актове и са развити в практиката. На основата на разсъжденията на Съда може да се направи изводът, че международната правосубектност като правен феномен не е нито обективна, нито изцяло субективна. Първото, защото Международният съд никъде в съвещателното си мнение не твърди, че щом едно образувание бъде квалифицирано като международна организация, то придобива правосубектност *per se* на международната сцена. Второто, защото не толкова волята на създателите е решаваща в случая, а нуждите на международната общност и необходимостта ООН да осъществява целите си.

За да бъде правосубектността на една организация ефективна, освен възлагането на функции с учредителния ѝ акт, се изисква изрично признаване или мълчаливо съгласие с нея на другите субекти на международното право. Що се отнася до ООН, Международният съд приема, че ефектът от създаването ѝ е *erga omnes*. Същото не може да се каже за Европейския съюз. Ето защо въпросът дали конкретните последици от международната правосубектност на една международна организация се нуждаят от изрично признаване/приемане от страна на държавите е спорен. Във всеки случай признаването или поне допускането на наличие на правосубектност може да се извлече от учредителния инструмент на организацията в комбинация с практиката на държавите в тази връзка. Съвещателното мнение на Международния съд от 1949 г. остава и до днес най-авторитетното произнасяне на международна юрисдикция по въпроса за международната правосубектност на международните организации. В научната литература на него се гледа като на „най-значимия

²⁸ Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, p. 179.

международноправен прецедент по въпроса за международната правосубектност на институциите по международното публично право²⁹.

Международноправната доктрина не е единодушна за значението и последиците от цитираното съвещателно мнение, като се лансират различни теории за обяснение на международната правосубектност на организациите. Според *теорията за волята (субективната теория)*, която не среща голяма подкрепа днес, правосубектността на една международна организация зависи преди всичко от волеизявлението на нейните основатели, отразено в учредителния акт. Тя не съществува, ако не е изрично предоставена с учредителния договор. Международното право се основава на свободно изразената воля и съгласие на държавите. Същият принцип следва да важи и при учредяването на международните организации. При ясни намерения на държавите относно правосубектността на създаваните от тях организации тези намерения трябва да се зачитат. Проблемът на субективната теория се състои във факта, че сравнително малко учредителни актове на международни организации съдържат изрична разпоредба относно международната им правосубектност. Дори Уставът на ООН не съдържа подобен текст.

В опит да се преодолее този емпиричен проблем се предлага *доктрината за подразбиращите се правомощия (функционалната теория)*, която се обосновава със съвещателното мнение на Международния съд на ООН и е преобладаващият днес възглед. *Esa Paasivirta* е на мнение, че това е най-добрият и най-широко разпространеният метод за определяне на международната правосубектност³⁰. Същността на функционалната теория се изразява в допускането, че правосубектността на една международна организация произтича косвено от функциите, които тя осъществява посредством своите органи, особено когато тези функции свидетелстват за автономна воля на организацията. Воля, различна от тази на нейните членове. За да се говори за международна правосубектност, трябва да са изпълнени три условия: първо, правосубектността да е абсолютна предпоставка за постигането на целите на организацията; второ, организацията да разполага със собствени органи и да се стреми към изпълнението на свои собствени задачи; трето, организацията ясно да се разграничава като структура от своите членове. Организациите не притежават международна правосубектност *ipso facto*, а подобен статут им е предоставен експлицитно или имплицитно.

В продължение на шестнадесет години теорията за волята, отнесена строго към Европейския съюз, изглеждаше по следния начин – волеизявлението на създателите на ЕС трудно можеше да се установи, доколкото липсваше договорна разпоредба, предоставяща изрично единна правосубектност

²⁹ **Leal-Arcas**, Rafael. Op. cit., p. 11.

³⁰ **Paasivirta**, Esa. The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person? *The Hofstra Law & Policy Symposium*, 2, 1997, 43–44. 37–59

на Съюза. Днес субективната теория е формално приложима към ЕС, тъй като чл. 47, инкорпориран в текста на ДЕС с ревизията от Лисабон, предвижда, че Съюзът има юридическа правосубектност.

Според *обективната теория* международната правосубектност произтича естествено от факта на съществуване на организацията. Стига организацията да има поне един орган, чиято воля се различава от тази на държавите членки, тя притежава международна правосубектност *ipso facto*, която ѝ се предоставя от международното право, а не с намерението на страните. Тази теория е разработена в началото на 60-те год. на XX в. от норвежкия учен в областта на международното право *Finn Seyersted*³¹. Според него правосубектността на международните организации следва същия модел като при държавите. Ако едно образувание покрива критериите на международното право относно създаването му, то притежава международна правосубектност. Сред въпросните обективни критерии се открояват способността на организацията да действа самостоятелно на международната сцена и автономността спрямо членовете ѝ. На волята на учредителите се отдава второстепенно значение, тъй като решаващ фактор е самостоятелната воля на международната организация. От гледна точка на обективната теория Европейският съюз винаги е притежавал международна правосубектност. Голяма част от изследователите обаче обосновават фактическата му правосубектност до 2009 г. с теорията за подразбиращите се правомощия.

В поредица от изследвания *Jan Klabbers* предлага и обосновава друг подход – за *презумптивната правосубектност* или *правосубектност по презумпция*³², според който организациите притежават правосубектност в рамките на която и да е правна система, докато не се докаже противното. Стига една международна организация да извършва действия, които могат да се обяснят само на основата на международна правосубектност, се задейства презумпцията, че тя притежава такава. В максимално опростен и дори изведен до крайност вид може да се направи изводът, че ако учредителният акт на организацията не съдържа разпоредба относно правосубектността и нейното функциониране не свидетелства за такава, то организацията не притежава международна правосубектност. Само липсата на изрично призната правосубектност обаче не е достатъчно основание за горния извод, тъй като практиката разкрива, че организации извършват правни действия в система-

³¹ *Seyersted*, Finn. Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend on the Conventions Establishing Them? S.I., 1963.

³² Достатъчно е да се посочат няколко неговите трудове: *Klabbers*, Jan. Presumptive Personality: The European Union in International Law. In: International Law Aspects of the European Union. (Ed. by *Koskenniemi*, Martti). The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 231–253 (подробна разработка на тезата); *Klabbers*, Jan. An Introduction to International Institutional Law. Cambridge University Press, 2002; *Klabbers*, Jan. The Concept of Legal Personality.

та на международните отношения, без да имат изрично предоставена международна правосубектност.

По мнението на *Jan Klabbers* международната правосубектност е по-скоро описателно понятие, а не нормативен въпрос, защото от предоставянето на правосубектност не произтичат автоматично нито права, нито задължения³³. Той смята, че в съвещателното си мнение Международният съд на ООН всъщност си служи с идеята за презумптивната правосубектност. Съдът не установява правосубектността на ООН спрямо трети страни, а разсъждава на основата на презумпция за правосубектност, която все още никой не е оборил. Международният съд е приел, че държавите учредителки на ООН са разполагали с правомощието да създадат организация с международна правосубектност и по презумпция е стигнал до заключението, че държавите са се възползвали от тази си възможност. *Jan Klabbers* разработва тезата за презумптивната правосубектност на Европейския съюз още през 1998 г. и неотклонно се придържа към нея.

На международната правосубектност може да се гледа като на концепция, която излиза на преден план, винаги когато правото на международните организации започне да се занимава със сътрудничеството между участващите държави. Според *Ramses A. Wessel* правосубектността не е нищо повече от самостоятелно съществуване в рамките на международния правен ред³⁴. В този смисъл не може да се разсъждава върху „частична“ правосубектност или правосубектност „в известна степен“ на международните организации, тъй като няма никакъв смисъл да се говори за субект на международното право, ако същият не съществува по международното право. Не става дума за количествено измерване на качеството правосубектност, а за различен обем на притежаваната правосубектност, разбирана като съвкупност от права, задължения, правомощия. Практическото значение на притежаването на международна правосубектност се изразява във факта, че тогава дадената организация разполага с така необходимите правомощия, за да участва в отношения с другите субекти на международното право и да проявява автономната си воля на международната сцена. Именно правоееспособността на организацията ѝ позволява да разкрие независимото си положение като участник в международните отношения³⁵. В случая на Европейския съюз правосубектността се разглежда като възможност той да действа като субект на международното право, а именно – да сключва международни договори и да поддържа дипломатически отношения с трети страни и международни организации.

Проблемът за правосубектността на международните организации е тясно свързан с въпроса за разграничаването им от членуващите държави и на-

³³ **Klabbers**, Jan. An introduction to international institutional law, p. 57.

³⁴ **Wessel**, Ramses A. Op. cit., p. 510.

³⁵ Ibid, p. 511.

личието на собствена воля. Възприетият в научната литература подход е да се определи минимум от условия, на които да отговаря една международна организация, за да се твърди, че тя има самостоятелност спрямо своите членове и в този смисъл – че притежава правосубектност. Така например, *Ian Brownlie* извежда три условия за правосубектността на международните организации: постоянна асоциация на държави със законни цели и собствени органи; възможност за разграничаване на организацията от нейните държави членки от гледна точка на правомощията и целите ѝ; наличие на правомощия, които се осъществяват на международната сцена, а не само в рамките на националните правни системи на една или повече от държавите членки на организацията³⁶. Разработвайки второто условие, *Ramses A. Wessel* твърди, че когато се ползват с автономност спрямо своите членове, международните организации по дефиниция притежават правосубектност³⁷.

Според *Dick Willem Peter Ruiter* условията отново са три, но включват: наличие на собствени процедури за вземане на решения; наличие на практика, която може да се окачестви като „поведение навън“; наличие на практика, която свидетелства за поведение на другите субекти на международното право спрямо въпросното образувание³⁸. Като се опира предложените от *Ruiter* условия и като напомня още веднъж, че международната правосубектност има отношение единствено към правния статут на дадена организация, *Ramses A. Wessel* посочва три елемента и твърди, че наличието им е достатъчно, за да се направи разграничение между участващите държави и създадената от тях международна организация. Тези три елемента са: собствени органи, членство и самостоятелен процес на вземане на решения³⁹.

Предвид относителния характер на понятието „субект на международното право“ и факта, че различните субекти могат да имат различни права и задължения по международното право, могат да се приложат три основни критерия за определяне на точния обем от права и задължения. Първо, притежава ли субектът договорна правоспособност, т.е. *jus tractatum* или *jus contrahendi*? Второ, притежава ли субектът право на активно и пасивно дипломатическо представителство и ползва ли се с привилегии и имунитети? И трето, може ли да търси и да му бъде търсена международна отговорност? Тези критерии могат успешно да послужат като индикатори за степента на международна правосубектност, тъй като всички субекти на международното право притежават поне една от тези характеристики. Ако държавите могат да

³⁶ **Brownlie**, Ian. *Principles of Public International Law*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 677.

³⁷ **Wessel**, Ramses A. The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations. *Common Market Law Review*, 2000, 37, № 5, 1148–1149.

³⁸ За повече информация и допълнително изясняване на условията вж.: **Ruiter**, Dick W.P. *Legal Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000, 102–103.

³⁹ **Wessel**, Ramses A. Revisiting the International Legal Status of the EU, p. 516 sq.

се похвалят и с трите, другите субекти или не покриват и трите критерия, или ги покриват, но не в пълен обем. Теоретично погледнато, една международна организация може да се ползва с правосубектност в рамките на всяка правна система, стига да отговаря на изискванията на системата за това.

През първата половина на XX век между *вътрешната*⁴⁰ и *международната правосубектност* на международните организации съществува тясна връзка, доколкото националните правни системи се обръщат към международното публично право за насоки. Ако на образуването вече е призната международна правосубектност, такава му се предоставя и по вътрешното право на държавата. За да се избегне обаче опасността от попадане в порочен кръг, учредителните актове на много международни организации включват разпоредби относно тяхната правосубектност по вътрешното право на държавите им членки. Класическият пример в това отношение е чл. 104 от Устава на ООН, който обосновава правоспособността на ООН с функционална необходимост. Разпоредбата на чл. 104 може да се тълкува в смисъл, че на територията на всеки от членовете си, според националните им правни системи, ООН притежава правосубектност във възможно най-голям обем. Вътрешната правосубектност на международните организации може да се отнася също така за техни институции и дори помощни органи.

В опит за обобщение може да се каже, че статутът на международните организации в правните системи на собствените им държави членки (т. нар. вътрешна правосубектност) не представлява проблем, тъй като въпросът обикновено е изрично уреден в учредителния акт на организацията. Проблеми може да предизвиква международната правосубектност на организациите, т.е. правното им положение по международното публично право.

Когато Европейският съюз се създава в Маастрихт през 1992 г., в Договора за ЕС така и не е включена разпоредба относно неговата правосубектност, въпреки че темата е обсъждана на междуправителствената конференция. Възможните обяснения варират от липсата на съгласие между държавите членки, през обикновено недоглеждане в ДЕС до целенасочено лишаване на Съюза от изрично призната и договорно закрепена правосубектност. Наред с това ДЕС от Маастрихт не съдържа разпоредби и относно сключването на международни споразумения от името на Съюза, а договорната правоспособност е един от определящите критерии за наличие на международна правосубектност. Тогава се заражда сериозен правен и доктринален спор по въпроса, продължил до 2009 г. Дебатът в научната литература е насочен преди всичко към това да се установи дали пред Европейския съюз стоят някакви международноправни пречки да предприема действия в международните отношения. Според *Piet Eeckhout*

⁴⁰ „Вътрешна правосубектност“ е термин, който се използва в научната литература – вж. напр. **Жаке**, Жан Пол. Институционно право на Европейския съюз. София: Унив. изд. Св. Кл. Охридски, 2007, с. 152.

„на концепцията за международната правосубектност на Европейския съюз не трябва да се придава толкова голяма нормативна функция“⁴¹, тъй като в светлината на чл. 24 на ДЕС от Амстердам и на ефективното прилагане на посочената разпоредба спорът за правосубектността на ЕС е малко релевантен. Определящо за релевантността е не изричното договорно закрепване, а несъмнената практическа реализация на международната правосубектност на Съюза.

Въпросът за правосубектността на Европейския съюз е от значение за анализа на единството на неговия правопорядък. На основата на международната практика *Christoph W. Herrmann* е на мнение, че правосубектността на ЕС *e fait accompli*⁴². Според него приписването от гледна точка на международното публично право на международна правосубектност на Съюза е повече от очевидно и произтича от несъмнената правна необходимост да се предоставят права и задължения на тези субекти, които и без това ги осъществяват на практика. Подобно разбиране е в подкрепа на тезата, че правосубектността на Европейския съюз е фактическо положение, тъй като има своите проявления в практиката на функциониране на Съюза. От друга страна обаче договорите бяха дотолкова ясни в разграничението между ЕО и ЕС, че без съмнение се отхвърляше становището за едно-единствено юридическо лице – Европейският съюз, „погълнал“ ЕО. Наличието на договорна практика на ЕО, отделна и различна от тази на ЕС, потвърждаваше разграничението между тях.

В научната литература, посветена на въпроса за правосубектността на ЕО и ЕС, съществуваше възглед, че самото наличие на чл. 281 от Договора за ЕО (ДЕО)⁴³, който гласеше, че: „Общността е юридическо лице“, опровергаваше идеята за „поглъщането“ или „сливането“ на ЕС и ЕО към момента на подписване на Договора от Маастрихт⁴⁴. Наред с това на чл. 281 ДЕО се придаваше предимно декларативен характер, тъй като международната правосубектност не е въпрос на правото на Общността, а следва да се определи по международното публично право. Независимо дали ДЕС от Маастрихт предостави правосубектност на Европейския съюз по подразбиране, се приемаше, че продължилото съществуване на чл. 281 ДЕО налага извода за две отделни структури – Общността и Съюза.

⁴¹ **Eeckhout**, Piet. *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 155.

⁴² За повече информация по въпроса вж. **Heermann**, Christoph W. *Much Ado About Pluto? The 'Unity of the Legal Order of the European Union' Revisited*. EUI Working Papers RSCAS 2007/05. Florence: European University Institute, 2007, p. 13 sq.

⁴³ Чл. 281 логично отпадна от текста на ДЕО с ревизията от Лисабон и въвеждането на новата разпоредба на чл. 47 ДЕС, че Съюзът има юридическа правосубектност.

⁴⁴ Обратният възглед за поглъщането се защитава в: **Bogdadndy**, Armin von. *The Legal Case for Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System*. *Common Market Law Review*, 36 – II, 1999, 887–910, както и в: **Bogdadndy**, Armin von, **Martin Nettesheim**. *Ex Pluribus Unum: The Fusion of the European Communities into the European Union*. *European Law Journal*, 1996, 2, № 3, 1996, 267–289.

Изследователи в областта на международното и европейското право определяха Европейския съюз като многослойна международна организация и правна структура, която е образувана от няколко други правни структури с предоставена правосубектност – Европейските общности. Те от своя страна обединяваха други юридически лица като Европейската инвестиционна банка и Европейската централна банка. Според тези представители на доктрината подобна картина отразяваше по-добре идеята за съществуването на една правна система (тази на ЕС), включваща в себе си системите на различните предметни области (на ЕО, на общата външна политика и политика за сигурност и на правосъдието и вътрешните работи) и съответстващите им правни режими⁴⁵.

С оглед на факта, че Европейският съюз е правопреемник на Европейската общност, изложените в следващите параграфи положения относно нейната правосубектност важат и за Съюза днес.

2. Проблемът за международната правосубектност на Европейската общност

Вътрешната правосубектност на Европейската общност (някои автори си служат с термина „правосубектност по частното право“⁴⁶), закрепена в чл. 282 ДЕО (сегашен чл. 335 от Договора за функционирането на ЕС – ДФЕС) се отнася до възможността Европейската общност да извършва правни действия по националното право на държавите си членки. За тази цел ДЕО въвежда т. нар. „принцип на асимилацията“, според който Общността може да се ползва с всички улеснения, предоставяни на националните юридически лица⁴⁷. Във всяка от своите държави членки ЕО има най-широката правоспособност, която съответните национални правни системи предоставят на юридическите лица. Разпоредбата на чл. 282 ДЕО продължава с няколко конкретни примера – Общността може да придобива и да се разпорежда с движимо и недвижимо имущество, както и да бъде страна в съдебни производства. Що се отнася до *международната правосубектност на Европейската общност*, ситуацията е по-различна и по-сложна. Веднага възниква въпросът за естеството и точния обхват на правата и задълженията на Общността, произтичащи от тази правосубектност. Знаменателно за отговора на този въпрос е решението на Съда на ЕО (СЕО) по делото *ERTA/AETR* от 1971 г. относно споразумението за шосеен транспорт, сключено под егидата на Икономическата комисия на ООН за Европа⁴⁸. В конкретния случай Съдът на ЕО признава изключител-

⁴⁵ Wessel, Ramses A. Revisiting the International Legal Status of the EU, p. 536.

⁴⁶ De Zwaan, Jaap W. Op. cit., p. 79.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Case C-22/70, Commission of the European Communities v Council of the European Communities. ECLI:EU:C:1971:32. *ERTA* е съкращение на *European Road Transport Agreement*, като може да се срещне и френският вариант на съкращението – *AETR*.

ната компетентност на Общността да сключи споразумението на основата на паралелизъм между вътрешните и външните ѝ компетенции. Така се поставя началото на *доктрината ERTA*, че в резултат на международната ѝ правосубектност Общността има потенциалната възможност да действа в международните отношения по всички въпроси, свързани с постигане на целите и задачите, възложени ѝ с ДЕО. Конкретното правомощие за реализиране на тази възможност обаче трябва да произтича от предходно упражняване от страна на Общността на съответното вътрешно правомощие чрез приемането на задължителни вътрешни актове. Смисълът на принципа на паралелизма е да се елиминира опасността за вътрешните компетенции на Общността поради невъзможност тя да поема международни задължения. Според доктрината *ERTA* всеки път, когато с оглед на прилагането на дадена обща политика, Общността приеме вътрешни правила, държавите членки вече нямат право да поемат задължения спрямо трети страни, засягащи тези правила. Правото на Общността да поема международни права и задължения произтича имплицитно от разпоредбите на ДЕО, предоставящи вътрешното правомощие, доколкото участието на Общността в международното правоотношение е необходимо за постигане на някоя от целите ѝ.

Доктрината *ERTA* е от особено значение за определяне на обхвата на външните компетенции на Общността. В разсъжденията си по делото Съдът на ЕО стига до заключението, че „във външните си отношения Общността се ползва с правоспособност да установява договорни връзки с трети държави по целия спектър от цели, определени в част първа на Договора“⁴⁹. По-нататък в решението Съдът съсредоточава вниманието си върху възможността Общността да сключва в определени случаи международни договори. В резултат на разсъжденията на СЕО се полагат основите на доктрината за подразбиращите се изключителни външни правомощия на Общността.

Впоследствие решението по делото *ERTA* е потвърдено в други решения и становища на СЕО – решението по съединени дела 3, 4 и 6/76⁵⁰, както и становища 1/76⁵¹, 2/91⁵², 2/92⁵³ и 1/94⁵⁴. Така например, в становище 1/94 от 15 ноември 1994 г. СЕО доразвива доктрината *ERTA*, като посочва, че изключителната външна компетентност на Общността не произтича автоматично

⁴⁹ Ibid., para. 14.

⁵⁰ Joined cases 3, 4 and 6-76, Cornelis Kramer and others. ECLI:EU:C:1976:114, paras. 17–20.

⁵¹ Opinion 1/76, European Laying Up Fund for Inland Waterway Vessels. ECLI:EU:C:1977:63, para. 3.

⁵² Opinion 2/91, ILO Convention No. 170 Concerning Safety in the Use of Chemicals at Work. ECLI:EU:C:1993:106, para. 7.

⁵³ Opinion 2/92, Competence of the Community or One of Its Institutions to Participate in the Third Revised Decision of the OECD on National Treatment. ECLI:EU:C:1995:83, para. 29.

⁵⁴ Opinion 1/94, Competence of the European Community to Conclude the Agreement Establishing the World Trade Organization. ECLI:EU:C:1994:384, para. 48.

от правото ѝ да приема правила на вътрешно ниво. Идеята е, че външната компетентност на ЕО става изключителна, само доколкото на вътрешно ниво са установени общи правила⁵⁵.

Съдебната практика, развита след решението ERTA, понастоящем е кодифицирана в чл. 3, пар. 2 ДФЕС, според който Европейският съюз разполага също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза или е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват. С други думи, ЕС осъществява изключителна външна компетентност, включително когато международните му споразумения попадат, поне в по-голямата си част, в приложното поле на общите правила, които той е създал.

В качеството си на юридическо лице Европейската общност може да упражнява права и да поема задължения по целия спектър от цели, които преследва. Фактът на притежаване на правосубектност обаче не оправдава всякакви действия от страна на ЕО, която трябва да се съобразява както с целите на ДЕО, така и с обема от правомощия, които той ѝ предоставя. Когато става дума за международната ѝ правосубектност, Общността може да поема права и задължения в границите на външните си компетенции. Нейното правно положение в системата на международните отношения се определя по международното право, докато вътрешното разпределение на правомощията между ЕО и държавите ѝ членки е въпрос на общностното право. До подобен извод се стига и по аналогия с ЕВРАТОМ и формулираното през 1978 г. становище на СЕО в тази връзка⁵⁶.

Практиката показва, че Европейската общност се е ползвала активно и ефективно от международната си правосубектност. Като най-видим резултат може да се посочи договорната ѝ правоспособност и фактът, че през годините ЕО е сключила множество международни споразумения с трети страни и международни организации. Без всякакво съмнение тези международни договори са правнообвързващи за Общността, като Съдът на ЕО отдавна се е произнесъл в този смисъл⁵⁷.

Външните правомощия на ЕО включват също така възможността за присъединяването ѝ към международни организации. Общността се е присъединила към няколко международни организации и многостранни международни договори; участва в работата и дори в органите на други, а с трети е установила официално сътрудничество. Наред с това международната правосубект-

⁵⁵ Ibid, para. 77.

⁵⁶ ECJ, Ruling 1/78, Draft Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports. ECLI:EU:C:1978:202, para. 35.

⁵⁷ Case C-327/91, French Republic v Commission of the European Communities. Agreement Between the Commission and the United States Regarding the Application of Their Competition Laws. ECLI:EU:C:1994:305, para. 25.

ност на Европейската общност предполага, че тя може да носи отговорност по международното право за свои международни правонарушения (в това число за неизпълнение на сключени от нея международни договори), както и да търси обезщетение за нарушени нейни права.

Друг аспект на международната правосубектност на Общността се проявява в правото ѝ да приема дипломатически мисии на трети страни. Това право се извличаше от Глава VII на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности още от 8 април 1965 г., озаглавена „Привилегии и имунитети на мисиите на трети страни, *акредитирани към Европейските общности*“. Още по-конкретно, разпоредбата на чл. 17 от Глава VII предвиждаше, че държавите членки на Общността предоставят на мисиите на трети държави, акредитирани към нея, обичайните дипломатически привилегии и имунитети. Правото на пасивно дипломатическо представителство се допълваше в практиката от право на активно представителство с тази особеност, че външното представителство на Общността се осъществяваше от *делегации на една от нейните институции – Европейската комисия*.

Днес ситуацията съдържателно е същата. Глава VI на Протокол № 7, озаглавена „Привилегии и имунитети на мисиите на *трети страни, акредитирани към Европейския съюз*“, предвижда в чл. 16, че държавата членка, на чиято територия се намира седалището на Съюза, предоставя обичайните дипломатически имунитети и привилегии на мисиите на трети държави, акредитирани към него. Функциите на делегациите на Комисията бяха поети от *делегациите на ЕС* в трети страни. Наред с това Съюзът, а преди това Общността, винаги се е ползвал на територията на държавите си членки с привилегии и имунитети, необходими за изпълнението на неговите задачи (чл. 343 ДФЕС, предишен чл. 291 ДЕО).

Може да се обобщи, че международната правосубектност на Европейската общност, респективно Европейския съюз, предпоставя и правото да поддържа дипломатически отношения с държавите си членки, с трети страни и с международни организации посредством постоянни дипломатически мисии; правото да се ползва с привилегии и имунитети, както и правото да предоставя дипломатическа закрила на своите служители.

3. Проблемът за международната правосубектност на Европейския съюз

Прегледът на дебата в научната литература, който протича до 2009 г., създава впечатлението, че специалистите по право на ЕО и ЕС, или поне една не малка група сред тях, поддържаха тезата, че Европейският съюз не разполага с международна правосубектност⁵⁸. В нейна подкрепа се привеждаха следните

⁵⁸ Без претенции за изчерпателност и като примери могат да се посочат: **Everling**, U. Reflections on the Structure of the European Union. *Common Market Law Review*, 1992, 1053–

аргументи: *първо*, за разлика от ситуацията с първоначалните три Европейски общности, ДЕС не съдържа изрична разпоредба относно правосубектността на Съюза; *второ*, подобна правосубектност, ако изобщо се допусне, че е възможна, не отговаря на волята и намеренията на държавите членки и *трето*, предоставянето на правосубектност на ЕС не е било официално договорено в рамките на които и да са преговори за ревизия на Договорите.

Преобладаващото мнение сред експертите по право на ЕО и ЕС беше, че когато Европейският съюз се анализира като правно образувание, на него се гледа само като на правна връзка между участващите държави. Според този възглед Съюзът не е нищо повече от съвкупност от традиционни механизми за междуправителствено сътрудничество, съобразено с нормите на международното право, в рамките на което Европейският съвет, например, се окачествява като конференция на правителства, а не като орган на самостоятелна международна структура. Същата логика се прилага и спрямо Съвета на министрите, когато той функционира във вече бившия втори или трети стълб.

Въпреки че не отрича правната природа на отношенията между участниците и съществуването на правила относно съгласуваността и разпределянето на компетенциите, разглежданият възглед отхвърля идеята за ново образувание на международната сцена, което съществува независимо от учредилите го страни. Решенията, взети на основата на разпоредбите по втория и третия стълб, се възприемат като многостранни споразумения между правителствата, а не като правни актове на Съюза. Това разбиране за ЕС може да бъде открито и в мнението на Федералния конституционен съд на Германия, който се произнася преди Германия да ратифицира ДЕС⁵⁹. Конституционният съд отбелязва, че Договорът от Маастрихт третира Европейския съюз не като самостоятелен правен субект, а като събирателно наименование за държавите членки, които действат съгласувано⁶⁰.

1077; **Curtin**, D. M. The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces. *Common Market Law Review*, 1993, 17–69; **Eaton**, M. R. Common Foreign and Security Policy. In: *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. (Ed. by **O’Keeffe**, D. and **P. Twomey**). London: Wiley Chancery Law, 1994, 215–226; **Mathijssen**, P. S. R. F. A Guide to European Union Law. London: Sweet & Maxwell, 1995; **Pliakos**, Astéris. La nature juridique de l’Union européenne. Dans: *Revue trimestrielle de droit européen*, Paris: Sirey, Vol. 29, 1993, 187– 224; **Macleod**, I., **I. D. Hendry**, S. **Hyett**. The External Relations of the European Communities. London: Clarendon, 1996; **Gautron**, J-CI. L’Union européenne et le concept d’organisation internationale. Dans : *L’Union européenne et les organisations internationales*. Bruxelles: Bruylant, 1997.

⁵⁹ BVerfGE 89, 155 – Maastricht Bundesverfassungsgericht Urteil, 12.10.1993. Available in English from: <http://www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/Brunner_Sentence.pdf> [последен достъп на 20.05.2019]

⁶⁰ Ibid, para. 67.

Втората група учени, а именно – изследователите в областта на международното публично право, защитават възгледа, че още по силата на Маастрихтския договор Европейският съюз придобива правосубектност, в това число международна. Аргументите в подкрепа на това становище са няколко: външните характеристики на сътрудничеството в рамките на Съюза; начинът, по който той е представен в ДЕС и са формулирани неговите цели и задачи; поведението на Европейския съюз в международните отношения; значението за Съюза на съвещателното мнение на Международния съд на ООН от 1949 г. Като признават, че липсва изрично волеизявление на държавите членки за предоставяне на правосубектност на Съюза, представителите на това течение са на мнение, че международната правосубектност на ЕС или произтича от обективните характеристики на Съюза, или може да се приеме по презумпция. Тезата за необходимостта от изрично предоставяне на международна правосубектност на Европейския съюз имаше свой привърженик и сред самите общностни институции. В специална резолюция Европейският парламент е особено настоятелен по въпроса⁶¹.

Като представителна извадка за доктриналния дебат относно правосубектността на Европейския съюз ще бъдат представени разбиранията на двама изследователи, принадлежащи съответно към едното и другото от посочените течения. Подбрани са възгледи, които в по-синтезиран и теоретичен вид доказват едната или другата теза.

Без да се забравя, че *Louis le Hardy de Beaulieu* излага своето становище през 1998 г., т.е. още преди ДЕС от Амстердам да е влязъл в сила и преди Съветът на Европейския съюз да е сключил и един международен договор от негово име, той посочва, че ЕС представлява по-скоро политически инструмент и обща за държавите членки рамка, отколкото правно образувание, което да се ползва с автономност спрямо съставните си части и да носи отговорност по отношение на външните си партньори⁶². За да се докаже това, са предложени три критерия за анализ – организационен, материален и функционален. Изводът е, че към края на 90-те год. на XX в. Европейският съюз не отговаря на нито едно от трите условия. Във връзка с организационния критерий логиката на *Louis le Hardy de Beaulieu* е, че Съюзът разполага с единна институционална рамка, която да гарантира съгласуваността на предприеманите действия за постигане на целите му. Тази рамка обаче не е собствено на Европейския съюз, понеже Съветът и в по-малка степен Комисията и Европейският парламент, създадени от самото начало да обслужват Европейските общности, „по причина на функционално раздвояване“⁶³ са започнали да се разглеждат като

⁶¹ European Parliament Resolution on the Legal Personality of the European Union, (2001/2021 (INI). O.J. C 47 E, 27.02.2003, 594–597.

⁶² **Hardy De Beaulieu**, Louis. *L'Union européenne à l'étude de l'ordre juridique et des institutions communautaires*. Belgique: Presses Universitaires de Namur, 1998, 75–76.

⁶³ *Ibid.*, p. 75.

институции и на ЕС. Що се отнася до материалния критерий, Европейският съюз няма собствен бюджет и седалище. Функционалният критерий не е покрит, защото Съюзът си е поставил конкретни цели и задачи, които постига ту чрез междуправителствено сътрудничество, ту с общностни средства.

Eugenia Dumitriu потвърждава наличието на международна правосубектност на Европейския съюз и я извежда логически, като посочва обективните и субективните критерии, по които тя може да се прецени⁶⁴. Обективните критерии се покриват от взаимодействието между ЕС и ЕО и от отношенията между Съюза и неговите държави членки. Към обективните елементи, обосноваващи автономността на Европейския съюз, са отнесени още три: европейското гражданство, въведено с Договора от Маастрихт; волеизявленията на Съюза в международните институции и участието в ЕС. Под „волеизявления на Съюза в международните институции“ се имат предвид различните форми на участие в работата на международните организации и взаимодействието на ЕС с тях, както и хуманитарните мисии на Съюза, мисиите по управление на кризи и тези за поддържане и изграждане на мира. Под „участие в ЕС“ се има предвид присъединяването към него, а не към ЕО или ЕВРАТОМ. Присъединяването на държави само към някоя от Общностите става невъзможно след отпадането на съответните норми на общностното право. Към субективните критерии *Eugenia Dumitriu* причислява: намеренията на държавите членки; начинът, по който институциите възприемат Европейския съюз и начинът, по който другите субекти на международното право гледат на Съюза.

Представителите на тезата в защита на правосубектността на Европейския съюз обобщават, че той има собствена институционална структура и цели, които преследва в международен план. При тези условия може да се приеме, че ЕС разполага с подразбираща се международна правосубектност. За Жан Пол Жаке „доколкото е налице собствена политика на Съюза и инструменти, позволяващи тя да бъде прилагана в международен план, са налице и сериозни предпоставки по посока на окончателно признаване на международната правосубектност на ЕС“⁶⁵.

По мнението на *Philippe de Schoutheete u Sami Andoura* целта и значението на международната правосубектност е да позволи на една структура да взаимодейства на равна нога с другите участници в международните отношения. Би било трудно и дори абсурдно такава правосубектност да се отрича на образуване, на което другите субекти на международното право я признават⁶⁶.

⁶⁴ **Dumitriu**, Eugenia. La personnalité juridique internationale de l'Union européenne. Dans: La souveraineté au XX^e siècle. (Ed. par **Balmelli**, Tiziano, Alvaro **Borghi**, Pierre-Antoine **Hildbrand**). Editions interuniversitaires Suisse, 2003, 259–284.

⁶⁵ **Жаке**, Жан Пол. Цит. съч., с. 150.

⁶⁶ **Schoutheete**, Philippe de, Sami **Andoura**. The Legal Personality of the European Union. *Studia Diplomatica*, 2007, 60, No. 1, p. 5. Available from: <<https://core.ac.uk/download/pdf/5081654.pdf>> [последен достъп на 20.05.2019]

Необходимостта държавите членки на ЕС да признаят изрично неговата и без това фактическа международна правосубектност се налага по две причини. Първо, правна яснота. Второ, политически ползи, тъй като всяка инициатива на Европейския съюз в сферата на външната политика и сигурността ще се ползва с много по-голям кредит на доверие сред тези, към които е насочена.

Международната правосубектност на ЕС е тема, която предизвиква дискусии в научната литература в продължение на повече от 10 години. Същевременно тя занимава и самия Европейски съюз и неговите държави членки. Доказателство за това е работата по проблемите на правосубектността на Съюза, извършена в рамките на *Конвента за бъдещето на Европа*, който се свиква през февруари 2002 г. и продължава до лятото на 2003 г., когато предлага проект на Договор за Конституция за Европа (ДКЕ). Разпоредбата на чл. 47 ДЕС, която е нововъведение на Договора от Лисабон, всъщност дословно възпроизвежда чл. I-7 от Договора за Конституция.

Докато се стигне обаче до чл. I-7 на дял I на част I на ДКЕ, с който на Европейския съюз изрично се признава качеството на юридическо лице, в рамките на работна група „Правосубектност“ на Европейския конвент протича сериозен дебат. Мандатът на работната група включва проучване на три основни въпроса: *първо*, за последиците от изрично признаване на правосубектността на ЕС; *второ*, за последиците от сливане на правосубектността на Съюза с тази на Общността и за значението на единната правосубектност на ЕС за опростяване на Договорите и за премахването на стълбовата структура на Съюза; *трето*, за последиците от изричното признаване на правосубектността на ЕС за външните му отношения и по-конкретно – относно процедурата за водене на преговори и сключване на международни споразумения, външното представителство на ЕС и преразглеждането на ролята на Съда на ЕО и на Европейския парламент във връзка с международните договори на ЕС.

Показателно е, че работната група тръгва не от позицията дали ЕС има правосубектност, а от становището, че тази правосубектност трябва изрично да се признае. В тази връзка особено полезни се оказват бележките на Жан-Клод Пири, който към онзи момент е съветник по правните въпроси към Съвета на ЕС и генерален директор на правната му служба. Той е в списъка от експерти, изслушани от работната група. Според него в международен план ЕС вече притежава качеството на юридическо лице. В подкрепа на този възглед Жан-Клод Пири привежда редица аргументи.

Първо, според международното право и ако се прилагат критериите, формулирани от Международния съд на ООН в съвещателното му мнение от 1949 г., Европейският съюз има много от характеристиките на международна организация, притежаваща правосубектност – учреден е по силата на договор между неговите държави членки; отличава се от тях; има свои собствени цели и средства за тяхното постигане; разполага с институции, които могат да приемат задължителни актове; държавите членки се въздържат от действия,

противоречащи на интересите на Съюза; във външните си отношения ЕС се представлява от Председателството на Съвета и др.

Второ, Съюзът действа по начин, независим от държавите членки, което намира израз например в декларациите по външнополитически въпроси, в института на специалните пратеници, в създаването на длъжността на върховен представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.

Трето, чл. 24 ДЕС предоставя правото на Съвета да сключва международни споразумения, винаги когато осъществяването на общата външна политика и политика на сигурност го изисква. Тази разпоредба се тълкува в смисъл, че споразуменията се сключват от името на ЕС, а договорната правоспособност се приема от международното право като недвусмислено доказателство за притежавана международна правосубектност.

Четвърто, ЕС е учредил три свои агенции по втория стълб (Сателитният център, Европейската отбранителна агенция и Институтът за изследване на сигурността), на които е призната правосубектност. С това Европейският съюз демонстрира международно призната способност да създава нови субекти на международното право.

Пето, ЕС е признат *de facto* от редица трети страни, много от които определят мисиите си като такива към ЕС, както и от международни организации, като тук е достатъчно да се посочат препратките в резолюции на Съвета на Европа, ОССЕ, НАТО и др. именно към ЕС.

Шесто, международната отговорност на ЕС е проблем, който вече се поставя на дневен ред и е въпрос само на време да се стигне до това акт на ЕС да бъде обект на съдебен контрол за действия, предприети от името на целия Съюз.

Стъпвайки на тази основа, работната група единодушно препоръчва на Съюза изрично да се признае правосубектност, което ще има за резултат единствено засилване на неговата идентичност на международната сцена. Работната група е изправена пред възможността да направи препоръки в две посоки. Първо, ЕС да има правосубектност, която да е паралелна на тази на ЕО и ЕВРАТОМ. Второ, на ЕС изрично да бъде предоставена единна правосубектност, която да замени съществуващите. Първият вариант не е приемлив по съвсем конкретни причини. Паралелната, допълнителната правосубектност по никакъв начин няма да внесе яснота във външните отношения на ЕС. Единна правосубектност означава, че субект на международното право ще бъде ЕС, който в това отношение ще замени Общността и ще поеме нейните международни задължения.

Работната група стига до заключението, че необходимостта от изрично признаване на единна правосубектност на ЕС е безспорна. Тя се определя от стремежа към ефективност, правна определеност, прозрачност и ясно от-

кроена идентичност на ЕС не само по отношение на трети страни, но и на неговите граждани. Основният резултат от изричното признаване на правосубектността на ЕС е превръщането му в субект на международното право заедно с държавите членки, без обаче да се застрашава тяхното положение като субекти на международното право. Експлицитното предоставяне на правосубектност на Европейския съюз ще му даде всички възможности за извършване на международноправни действия – да сключва договори; да завежда дела пред международен съд; да членува в международни организации; да се присъединява към международни споразумения; да ползва привилегии и имунитети, но няма да доведе *per se* до промяна на разпределението на компетенциите между него и държавите членки.

От гледна точка на международното публично право постигнатото в рамките на Европейския конвент съгласие относно правосубектността в никакъв случай не визиращ класическото определение за международна правосубектност, възприето по отношение на суверенните държави. По-скоро е налице вторична, производна по своя характер договорна правосубектност. Сравнението с правосубектността на международна междуправителствена организация е също условно, защото очевидно ЕС осъществява правомощия в области, непознати за международни организации.

ЛИТЕРАТУРА

- Видин**, Благой. Международно публично право. Обща част. София: Софи-Р, 1999. 320 с.
- Жакс**, Жан Пол. Институционно право на Европейския съюз. София: Унив. изд. Св. Кл. Охридски, 2007. 624 с.
- Bogdadndy**, Armin von. The Legal Case for Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System. *Common Market Law Review*, 36 – II, 1999, 887–910.
- Bogdadndy**, Armin von, Martin **Nettesheim**. Ex Pluribus Unum: The Fusion of the European Communities into the European Union. *European Law Journal*, 1996, 2, № 3, 267–289.
- Brownlie**, Ian. Principles of Public International Law. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Curtin**, D. M. The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces. *Common Market Law Review*, 1993, 17–69.
- Daillier**, Patrick et al. Droit international public. 7th ed.. Paris: L. G. D. J., 2002.
- Dumitriu**, Eugenia. La personnalité juridique internationale de l'Union européenne. Dans: La souveraineté au XXI^e siècle. (Ed. par **Balmelli**, Tiziano, Alvaro **Borghi**, Pierre-Antoine **Hildbrand**). Editions interuniversitaires Suisse, 2003, 259–284.
- Eaton**, M. R. Common Foreign and Security Policy. In: Legal Issues of the Maastricht Treaty. (Ed. by **O'Keeffe**, D. and P. **Twomey**). London: Wiley Chancery Law, 1994, 215–226.

- Eeckhout**, Piet. *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Everling**, U. Reflections on the Structure of the European Union. *Common Market Law Review*, 1992, 1053–1077.
- Gaja**, Giorgio (Special Rapporteur). Eighth Report on Responsibility of International Organizations. UN Doc. A/CN.4/640, 14.03.2011. Available from: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_640.pdf&lang=ESX>
- Gautron**, Jean-Claude. L'Union européenne et le concept d'organisation internationale. Dans : L'Union européenne et les organisations internationales. Bruxelles: Bruylant, 1997.
- Greig**, Donald W. *International Law*. 2nd ed. London: Butterworths, 1976.
- Hardy De Beaulieu**, Louis. L'Union européenne à l'étude de l'ordre juridique et des institutions communautaires. Belgique: Presses Universitaires de Namur, 1998.
- Herrmann**, Christoph W. Much Ado About Pluto? The 'Unity of the Legal Order of the European Union' Revisited. EUI Working Papers RSCAS 2007/05. Florence: European University Institute, 2007.
- Kelsen**, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1949. Available from: <<https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.275060/page/n127>>
- Klabbers**, Jan. The Concept of Legal Personality. *Ius Gentium. Legal Personality. Journal of the University of Baltimore Center for International and Comparative Law*, 11, Spring 2005, 35–66.
- Klabbers**, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press, 2002.
- Klabbers**, Jan. Presumptive Personality: The European Union in International Law. In: *International Law Aspects of the European Union*. (Ed. by **Koskeniemi**, Martti). The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 231–253.
- Leal-Arcas**, Rafael. EU Legal Personality in Foreign Policy? *Bepress Legal Series. Paper 1754*, 2006. Available from: <<https://law.bepress.com/expresso/eps/1754/>>
- Macleod**, I., I. D. **Hendry**, S. **Hyett**. *The External Relations of the European Communities*. London: Clarendon, 1996.
- Malanczuk**, Peter. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7th revised ed. London, etc.: Routledge, 1997.
- Marchisio**, Sergio. EU's Membership in International Organizations. In: *The European Union as an Actor in International Relations*. (Ed. by **Cannizzaro**, Enzo). The Hague, etc.: Kluwer Law International, 2002.
- Mathijssen**, P. S. R. F. *A Guide to European Union Law*. London: Sweet & Maxwell, 1995.
- Neuwahl**, Nanette. Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects. In: *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*. (Ed. by **Kronenberger**, Vincent). The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, 3–23.
- Neuwahl**, Nanette. A Partner with a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam. *European Foreign Affairs Review*, 1998, 3, № 2, 177–195.
- Paasivirta**, Esa. The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person? *The Hofstra Law & Policy Symposium*, 2, 1997, 37–59.

- Pliakos**, Astéris. La nature juridique de l'Union européenne. Dans: Revue trimestrielle de droit européen, Paris: Sirey, Vol. 29, 1993, 187–224.
- Ruiter**, Dick W. P. Legal Institutions. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- Schermers**, Henry G., Niels M. **Blokker**. International Institutional Law. Unity Within Diversity. 4th revised ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Schoutte**, Philippe de, Sami **Andoura**. The Legal Personality of the European Union. *Studia Diplomatica*, 2007, 60, No. 1, 1–9. Available from: <<https://core.ac.uk/download/pdf/5081654.pdf>>
- Sellers**, M. N. S. International Legal Personality. *Ius Gentium. Legal Personality. Journal of the University of Baltimore Center for International and Comparative Law*, 11, Spring 2005, 67–78.
- Seyersted**, Finn. Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend on the Conventions Establishing Them? S.I., 1963.
- Wessel**, Ramses A. Revisiting the International Legal Status of the EU. *European Foreign Affairs Review*, 5, 2000, 507–537.
- Wessel**, Ramses A. The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations. *Common Market Law Review*, 2000, 37, № 5, 1135–1171.
- Zwaan**, Jaap W de. The Legal Personality of the European Communities and the European Union. *Netherlands Yearbook of International Law*, 30, 1999, 75–113.

Дадена в Катедра „Международно право и международни отношения“ – април 2019 г.
Рецензент – проф. д-р Благой Видин.