

ПРИНЦИПЪТ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО РАВНОВЕСИЕ И
РОЛЯТА НА СЪДА НА ЕС В ПРОЦЕДУРИТЕ ПО ЧЛ. 218 ОТ ДФЕС

Илиян Байчев

THE PRINCIPLE OF INSTITUTIONAL BALANCE AND
THE ROLE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN
THE PROCEDURES UNDER ART. 218 OF THE TFEU

Iliyan Baychev

Summary: *The analysis deals with two decisions of the CJEU adjudicated in 2014 and 2015. The issues presented in them pertain to the principle of institutional balance in the procedures for concluding international agreements between the EU and third countries or international organisations under art. 218 of the TFEU.*

Key words: *European union, institutional balance, external relations of the EU, case law of the CJEU, international agreements*

Известно е, че класическите конституционни теории за организацията на властта в държавата, в това число и теорията за разпределение на властите, не могат да бъдат приложени механично в реалностите на ЕС. Една от основните причини за това са правомощията на институциите и разпределението на техните функции, дефинирани в учредителните договори. Липсата на ясно открояема законодателна и изпълнителна власт, упражнявани от различни институции в границите на общата институционална рамка на ЕС, превръща търсенето на аналог на европейския континентален модел на държавно управление в задача, която поставя повече въпроси, отколкото дава отговори.

Прагматичността на организационния модел на институционалната структура на ЕС¹ означава непрекъснат, динамичен, еволюционен процес на системата на отношения между институциите. Този процес на взаимодействие помежду си, те следва да се подчиняват на съществуващите „структурни принципи“², които дават отговори на въпросите за организацията на съюза – такива са принципът на автономия на институ-

циите, принципът на лоялно сътрудничество между институциите и принципът на институционално равновесие. Ролята за формулирането и развиването им е на Съда на ЕС, който в практиката си ги е дефинирал и интерпретирал според поставения пред него правен проблем. Именно съобразяването (или не) с тези принципи е едно от полетата на „сблъсък“ между институциите в техните отношения – чрез позоваване на тях често се търси преразпределение на власт и придобиване на нови правомощия, валидирано юридически от Съда. Върху Съда пада задачата да следи съблюдават ли се те и да съобразява прилагането им след всяка нова ревизия на Договорите, в светлината на преразпределението на правомощия, която тя е донесла.

Принципът на институционалното равновесие е бил предмет на интерпретация както от доктрината, така и от институциите на ЕО/ЕС и точното му дефиниране е нелека задача. Според Жаке³, институционалното равновесие може да се разглежда като средство за обяснение на организацията, по която институциите на ЕС взаимодействат помежду си. От правна перспектива – инс-

¹ Жаке, Ж.-П. Институционно право на Европейския съюз. С.: Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2007, с. 175 – 178.

² Пак там, 179.

³ Jacqué, J.-P. The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, vol. 41, issue 2 (2004): 383 – 391, 384.

титуционалното равновесие е конституционен принцип, който следва да бъде съблюдаван от институциите на ЕС и държавите-членки, а нарушенията му се констатира и санкционират от съда. Именно от подхода на Съда, в голяма степен, зависи и доколко двата аспекта на принципа си взаимодействат.

С всяка нова ревизия на Договорите, пред институциите на ЕС стои нелекото предизвикателство да установят помежду си границите, в които да упражняват правомощията си, в контекста на новите правила, приети от държавите-членки. В междуинституционалните отношения – чрез ежедневно взаимодействие, особено между страните в т.нар. „институционален триъгълник“ – Съвет, Европейска комисия и Европейски парламент, прилагането на договорните текстове се превръща в средство за придобиване на нови правомощия, понякога чрез тяхното разширително или превратно тълкуване. Аргументът на всяка институция, търсеща разширяване на правомощията или стремяща се да запази статуквото, е принципът на институционалното равновесие⁴.

С влизане в сила на Договора от Лисабон, процедурите за сключване на международно споразумение между ЕС, от една страна, и държава или международна организация, от друга, са регламентирани в чл. 218 от ДФЕС, който замени чл. 300 от ДЕО. В рамките на тези процедури, въпреки че Съветът и ЕК запазват водещата си роля в полето на международните споразумения, значителни правомощия придоби и ЕП, който в редица случаи следва да одобри сключването на такива споразумения или да бъде изчерпателно информиран. От своя страна ЕК води преговорите под мандат на Съвета и следва да консултира действията си с него.

Тези отношения породиха известно междуинституционално напрежение, доколкото всяка от институциите тълкува по различен начин обхвата на правомощията и задълженията си. С две свои решения СЕС имаше възможност за пръв път да разгледа редица въпроси, свързани с преговорите

на ЕС с трети държави, в това число и задълженията на Съвета и ЕК да предоставят информация за действията си в преговорния процес и обхвата на това задължение.

На 12.07.2011 г., Съветът приема решение⁵ за сключване на Споразумение между Европейския съюз и Република Мавриций относно условията за прехвърляне в Република Мавриций на лица, заподозрени в пиратска дейност, и свързаното с тях иззето имущество от ръководените от Европейския съюз военноморски сили и относно третирането на заподозрените в пиратска дейност след прехвърлянето им⁶. Парламентът, информиран от Съвета за приетото решение на 17.10.2011 г., сезира СЕС с искане за отмяната му, позовавайки се на две самостоятелни основания⁷.

На първо място, Парламентът счита, че споразумението не се отнася „изключително“ до Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), по смисъла на чл. 218, пар. 6 от ДФЕС, но и до съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, полицейското сътрудничество и сътрудничеството за развитие и твърди, че тъй като към тези области на дейност на Съюза се прилага обикновената законодателна процедура, решението трябва да се квалифицира като отнасящо се до споразумение, приемано след одобрение от Парламента по силата на чл. 218, пар. 6 от ДФЕС. Според Съвета решението правилно се основава на чл. 37 ДЕС, тъй като съгласно целта и съдържанието си се отнася „изключително“ до ОВППС, като акцесорните елементи не налагат добавяне на друго правно основание – съответно, приемане на решението при участие на ЕП.

СЕС приема, че по делото не се спори, че правното основание на решението за сключване на споразумението е чл. 37 от ДЕС и развива аргументите си в посока, че при това положение съгласуване или одобрение от страна на Парламента не е нужно. Според виждането на Съда, чл. 218, пар. 6 от ДФЕС установява симетрия между процедурата за приемане на мерки на Съюза във вътрешен план и процедурата за приемане на меж-

⁴ Приложението на този принцип и неговите граници са широко изследвани в правната доктрина. Виж: **Jacqué, J.-P.** The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, vol. 41, issue 2 (2004): 383 – 391; **Fritsche, A.** Discretion, scope of judicial review and institutional balance in European law. *Common Market Law Review*, vol. 47, issue 2 (2010): 361 – 403; **Lenaerts K., A. Verhoeven.** Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. In *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Joerges, Ch., Renaud, D. (eds.) Vol. 11, book 2 (Oxford, Oxford University Press, 2002): 35 – 89.

⁵ Решение 2011/640/ОВППС на Съвета от 12 юли 2011 г., публикувано в Официален вестник на Европейския съюз на 30 септември 2011 г.

⁶ OBL 254, с. 1.

⁷ Дело Европейски парламент с/у Съвета, C-658/11, решение от 24.06.2014 г.

дународни споразумения, за да гарантира, че Парламентът и Съветът разполагат с едни и същи правомощия във връзка с дадена област, в съответствие с предвиденото от Договорите институционално равновесие. Именно с цел да се гарантира, че тази симетрия действително се спазва, правилото, че материалноправното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му, важи не само за процедурите, предвидени за приемането на вътрешен акт, но и за процедурите, приложими за сключването на международни споразумения⁸.

Този подход на Съда неминуемо означава, че ЕП губи основния си аргумент, тъй като чл. 3б от ДЕС му дава право да бъде консултиран единствено по главните аспекти и основните решения в областта на ОВППС.

Процедурният аргумент на ЕП е базиран на новия текст на чл. 218, пар.10 от ДФЕС, съгласно който, ЕП трябва да получава незабавно изчерпателна информация за всички етапи на процедурата. В конкретния случай Съветът е предоставил на ЕП текстовете на обжалваното решение и на Споразумението ЕС – Мавриций над три месеца след приемането на решението и подписването на споразумението.

Преди обаче да се произнесе по този аргумент, Съдът е изправен пред задачата да определи дали е компетентен, доколкото чл. 275 ДФЕС изключва компетентността на СЕС по отношение на разпоредбите относно ОВППС, включително и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби.

Въпреки този текст, СЕС достига до заключението, че е компетентен, тъй като Договорите му дават обща юрисдикция, а дерогиращата норма на чл. 275 от ДФЕС следва да се тълкува тясно. СЕС приема, че процесуалното правно основание на обжалваното решение е чл. 218 ДФЕС, т.е. текст извън нормите, за ОВППС, и е компетентен да се произнесе.

По същество СЕС се произнася в полза на ЕП. За разлика от генералния адвокат⁹, Съдът сти-

га до заключение, че информирането на ЕП с тримесечно забавяне не е „незабавно“ по смисъла на чл. 218 ДФЕС, както и че публикуването на споразумението в ОВЕС не е достатъчно, тъй като целта на изискването за информиране е да осигури демократичната сигурност, включително да даде възможност на ЕП да изрази становището си по правното основание. Неинформирането на ЕП е съществено процесуално нарушение, т.е. основание за отмяна на акт по реда на чл. 263 от ДФЕС, тъй като изискването е предвидено, за да гарантира, че на Парламента е била дадена възможност да упражни демократичен контрол върху външната дейност на Съюза, и по-специално да провери дали са спазени неговите правомощия тъкмо в резултат на избора на правното основание на дадено решение за сключване на споразумение. СЕС приема, че това изискване се прилага дори когато разглежданият акт засяга ОВППС, където правомощията на ЕП са крайно ограничени и подчертава, че изискването за информиране се прилага за всеки договор и за всеки етап от процедурата.

Внимание заслужава и още едно решение на СЕС, свързано с институционалното равновесие в процедурите по чл. 218 от ДФЕС. След като, през 2011 г., Австралия отправя до ЕК предложение за започване на преговори за свързването на австралийската схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове с тази на Европейския съюз, Комисията представя на Съвета формална препоръка за старта на преговори, която е съставена по модела на предходната – за свързване на схемите за търговия на ЕС и Швейцария. При обсъжданията в рамките на Съвета, обаче, е взето решение държавите-членки да имат възможност за по-широко участие в преговорите.¹⁰

Решението на Съвета от 13.05.2013 г., за началото на преговорите, съдържа редица текстове, ограничаващи ЕК при маневрирането по време на самите преговори. Във второто изречение на чл. 2 е предвидено, че „Комисията докладва в писмен вид на Съвета относно резултатите от пре-

⁸ Аргументите на СЕС се различават от виждането на генералния адвокат по делото, който приема, че ЕП счита, че е необходимо включване на правни основания по акцесорните области, обхванати от споразумението, и прави анализ от необходимостта от такива, в контекста на съдържанието и целите на споразумението.

⁹ В заключението си генералният адвокат Бот стига до извода, че доколкото става дума за споразумение с предмет ОВППС, липсата на незабавно информиране на Парламента не е засегнала упражняването на неговите правомощия и не е порок от естество да предизвика отмяна на обжалваното решение.

¹⁰ Причината за това е, че по време на преговорите между ЕС и Швейцария, някои държави-членки не остават удовлетворени от начина, по който ЕК се консултира със създадения на основание чл. 218, пар. 4 ДФЕС специален комитет. Дори при отговор на официално запитване за хода на преговорите, ЕК насочва Съвета към официалната Интернет страница на Швейцарския федерален отдел за околна среда.

говорите след всяка сесия на преговори и във всички случаи най-малко веднъж на тримесечие¹¹. Нещо повече, в чл. 1.2. е регламентирано, че Комисията трябва да води проговорите, следвайки детайлизирана, конкретна процедура, поместена в приложение към решението. Приложението, наред с другото, регламентира, че преговорните позиции на ЕС ще се установят в рамките на Работна група „Околна среда“ на Съвета, със статут на специален комитет по смисъла на чл. 218, пар. 4 от ДФЕС.

ЕК реагира срещу наложените ограничения и подкрепена от ЕП, подава жалба за отмяна срещу решението на Съвета, заявявайки, че задължението за периодичен писмен доклад, както и задължението да се съобразява с предварително установената от специалния комитет преговорна позиция, са в нарушение на чл. 13 пар. 2 от ДЕС, чл. 218, пар. 2 – 4 от ДФЕС и принципа на институционалното равновесие. Според нея тъй като Съветът неправомерно е разширил правомощията си, дадени му в процедурата по сключване на международни споразумения, доколкото специалният комитет е следвало просто да бъде консултиран по начин, определен от ЕК, а не да установява подробни преговорни позиции, които да я обвързват.

Така на СЕС се отдаде възможност да установи границите, в които е допустима намесата от страна на Съвета и на специалния комитет в преговорния процес, воден от Комисията. По този начин СЕС директно успя да повлияе върху прилагането на принципа на институционално равновесие.

В Решението си¹¹ по претенцията на Европейската комисия относно наложеното ѝ задължение за периодично предоставяне на информация, СЕС припомня конституционният обхват на чл. 218 ДФЕС в областта на сключването на международни споразумения, който дава различна роля на институциите на ЕС с идеята за установяване на баланс между тях. Въпреки че Договорите оправомощават ЕК да действа като преговарящ (освен ОВППС, чл. 17, пар. 1 от ДЕС), Съветът е този, който ще сключи споразумението. Според СЕС, в контекста на тези функции, ЕК и Съветът трябва да съобразят второто изречение от чл. 13, пар. 2 от ДЕС, според което „институциите осъществяват лоялно сътрудничество помежду си“. Съдът подчертава, че „...Това сътрудничество е от особено значение за дейността на Съюза в международен план, тъй като тя е свързана със строг процес по съгласуване и консултиране между институциите на Съюза.“.

Именно в светлината на чл. 13, пар. 2 от ДЕС следва да се разглежда чл. 218, пар. 4 от ДФЕС, когато взаимодействието при водене на преговори за сключване на международен договор между Съвета и ЕК ще протича чрез специалния комитет. Според СЕС, задълженията за сътрудничество означават, че Комисията трябва да предоставя на специалния комитет всички необходими сведения, за да може той да проследява хода на преговорите. Такива сведения са по-специално насоките и позициите, изложени и застъпени от страните, с които се водят преговорите, през целия период на преговорите. Само по този начин специалният комитет би могъл да изрази становище по преговорите и да дава насоки за тях.

Като продължава разсъжденията си, СЕС напомня на ЕК, че без значение дали процедурата предвижда специален комитет, може да бъде изискано да даде информация и на самия Съвет. С оглед на различните правомощия на институциите във връзка с воденето на преговори и сключването на споразуменията по чл. 218 ДФЕС може да се изисква от Комисията да предоставя тези сведения и на Съвета. Всъщност е от полза той да разполага с тях, за да се запознае с хода на преговорите по изготвянето на проект за споразумение, което в крайна сметка ще бъде одобрено от него. Следователно СЕС заключва, че предвиденото в обжалваното решение задължение, а именно „Комисията [да] докладва в писмен вид на Съвета относно резултатите от преговорите след всяка сесия на преговори и във всички случаи най-малко веднъж на тримесечие“, е в съответствие с чл. 218, пар. 2 и 4 от ДФЕС.

Също така СЕС счита, че задължението за информация, както е формулирано в чл. 2 на Решението на Съвета, не нарушава чл. 13, пар. 2 от ДЕС, тъй като властта на Съвета да възложи такова задължение на ЕК е упражнена в рамките на правомощията му.

По втората претенция на Европейската комисия, относно правомощията на специалния комитет да установява детайлизирана позиция на ЕС по преговорите, Съдът провежда анализа в два етапа. Първо, изследва дали Съветът има правомощие в указанията за водене на преговорите да предвижда процедурни правила и на второ място – дали установените в раздел А от приложението към обжалваното решение конкретни правила зачитат предвиденото в чл. 218, пар. 4 от ДФЕС разпределение на правомощията между институциите и специалния комитет.

¹¹ Дело Европейска комисия с/у Съвет C-425/13, Решение от 16.07.2015 г.

В първата част на анализа си, СЕС коментира фактът, че определеният от Съвета специален комитет е „натоварен със задачата да проследява провеждането на преговорите и да направлява преговарящия, като взема предвид приетите от Съвета указания за водене на преговорите“. След като, съгласно чл. 218, пар. 4 от ДФЕС, Съветът има правомощие да определя специален комитет, а Комисията е длъжна да води преговорите „в консултация с този комитет“, то тя трябва да уведомява комитета за всички аспекти на преговорите, за да може надлежно да се консултира с него. Само по този начин специалният комитет ще може да изразява становище и да дава насоки относно позициите, които Комисията трябва да застъпва в преговорите. При това положение СЕС тълкува чл. 218, пар. 4 от ДФЕС в смисъл, че позволява на Съвета в указанията за водене на преговорите да предвижда процедурни правила, уреждащи обмена на информация, комуникацията и консултирането между специалния комитет и Комисията, тъй като тези правила са в съответствие с целта за гарантиране на добра съгласуваност във вътрешен план.

Когато анализира конкретните текстове на анекса обаче, СЕС счита, че някои части от него не са създадени, за да подобрят комуникацията между специалния комитет и ЕК, а целта им е да ограничат ЕК в противоречие с чл. 218, пар. 4 от ДФЕС, чл. 13, пар. 2 от ДЕС и принципа на институционалното равновесие, като натрапват преговорни позиции на преговарящия. Според СЕС правомощието да се установяват такива преговорни процедури отива отвъд консултативната функция на специалния комитет, поради което СЕС приема, че претенцията на ЕК в тази част е основателна.

От разгледаните решения, могат да се направят няколко извода:

На първо място, Съдът се приема за компетентен да се произнася по правни спорове, свързани с договори по ОВППС, но с основание прилагането на процедурите по чл. 218 от ДФЕС. Така той разширява компетентността си в посока, за която съвсем не е сигурно, че е била целена от Държавите-членки. При това разбиране за компетентността си, напълно логично е да се допусне, че СЕС би се счел за компетентен и ако бъде сезиран, например, с искане за становище по реда на чл. 218, пар. 11 от ДФЕС – за съвместимостта на международно споразумение по ОВППС с Договорите. На практика обаче твърде често би могло да се стигне до ситуация, при която е трудно отличимо дали повдигнатият пред СЕС спор е

свързан единствено с процедурните аспекти на дадено споразумение по ОВППС. Следва да се отбележи също така, че СЕС не е толкова склонен да тълкува тясно нормата, ограничаваща правомощията на ЕП относно споразумения по ОВППС, колкото нормата, ограничаваща собствените му правомощия, и както изглежда, подхожда по различен начин при интерпретацията им.

На следващо място, може да се съжалева, че в решението си СЕС избира подход, при който избягва да коментира в каква степен споразумение по ОВППС, включващо и клаузи, засягащи други аспекти от политиката на Съюза, може да попадне в обхвата на контрол на Европейския парламент. Ако претенциите на ЕП по материално-правното основание бяха уважени, той би спечелил властта да одобрява повечето споразумения по ОВППС, поради неизбежните им връзки с други аспекти на външните политики на Съюза. Очевидно, именно такова произнасяне е целял и самият ЕП, но на този въпрос, вероятно, че бъде отговорено по повод друг спор.

Също така, като признава правото на ЕП да бъде информиран, СЕС гарантира на Парламента възможността да изразява становището си на всички етапи от преговорния процес, включително и в най-ранна фаза. Това право е обезпечено със задължението за незабавно информиране на ЕП под заплахата, че забавянето или непредоставянето на информация представлява съществено процесуално нарушение, годно да доведе до отмяна на акта дори, когато е приет по процедура, в която формалното участие на ЕП е минимално. Може да бъде направен паралел между двете разгледани решения, доколкото и при двата спора, СЕС гарантира в пълна степен правата на институциите да бъдат информирани изчерпателно и незабавно за действията, предприети в хода на преговорите. Това право на информация СЕС разглежда като проявление на принципа на институционалното равновесие.

Очевидно е, че след влизането в сила на Договора от Лисабон, институциите са в процес на установяване границите на собствените си правомощия в деликатната област на външните отношения на ЕС. Видно е, че на този етап институциите не са склонни да разчитат на междуинституционалните споразумения и интерпретират текстовете на учредителните договори в полза на собствените си правомощия. По този начин, всъщност, разчитат на СЕС повече, отколкото на силата на компромиса помежду си.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

Жакс, Ж.-П. Институционно право на Европейския съюз. С.: Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2007.

// **Zhake, Zh.-P.** Institutsionno parvona Evropeiskia sayuz. S.: Univ. izd. "Sv. Kliment Ohridski", 2007.

Jacqué, J.-P. The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, vol. 41, issue 2 (2004): 383–391.

Fritsche, A. Discretion, scope of judicial review and institutional balance in European law. *Common Market Law Review*, vol. 47, issue 2 (2010), p. 361–403.

Lenaerts, K, A. Verhoeven. Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. In *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Joerges Ch., Renaud D. (eds.) Vol. 11, book 2 (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 35–89.