

ПРИВИЛЕГИИ И ИМУНИТЕТИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Гл. ас. д-р Мариета Рабохчийска

Въпросът за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз е обект на специално внимание в настоящата статия, защото е ключов от правна гледна точка за външното представителство и международната правосубектност на ЕС. Като доказателство в този смисъл може да се цитира чл. 1 на Конвенцията за привилегиите и имунитетите на ООН от 1946 г. Според текста на чл. 1 “Организацията на обединените нации е юридическо лице. Тя има право: а) да се договаря; б) да купува и продава движими и недвижими имоти; в) да завежда дела”¹. Едва след разпоредбата на чл. 1 Конвенцията продължава по същество с уредбата на привилегиите и имунитетите на ООН. Всички права, посочени в чл. 1, се ползват и от Европейския съюз, който след влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г. вече притежава изрично призната и договорно закрепена правосубектност. Целта в случая не е подробно изброяване на привилегиите и имунитетите на ЕС, а извеждането на общи изводи относно тях. В сферата на дипломатическите привилегии и имунитети ЕС се подчинява изцяло на нормите на дипломатическото право като клон на общото международно право. Така например, отдавна утвърдено положение в дипломатическото право е, че за да могат международните организации нормално и ефективно да изпълняват своето предназначение като международни органи за външни отношения, на тях им се предоставят съответните юридически гаранции под формата на привилегии и имунитети в държавата по пребиваване. Същността на този принцип за предоставянето на функционални привилегии и имунитети важи с пълна сила за ЕС. Наред с това в дипломатическото право е прието, че привилегиите и имунитетите на международните организации като правило се съдържат в техните учредителни актове или в съответните международни спогодби, сключени за целта. И двата елемента на горното твърдение (за учредителните актове или нарочните споразумения) са валидни за ЕС.

Според чл. 343 на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), разпоредба, въведена с Договора от Амстердам, Съюзът притежава на териториите на държавите членки привилегиите и имунитетите, които са необходими за осъществяването на неговите задачи. И отново може да се намеси практиката на дипломатическото право, според която, ако в учредителните актове са установени само най-общите принципни

¹ Цит. по: Димитър Машев. Дипломатическо право, София, Софи-Р, 1992, с. 236.

положения относено ползваните привилегии и имунитети, впоследствие те могат да бъдат конкретизирани в допълнителен международноправен акт. ДФЕС може условно да се приеме за учредителен акт. Условно, защото ЕС не е международна организация в класическия смисъл на думата. Допълнителният международноправен акт в случая е Протоколът от 8 април 1965 г. относно привилегиите и имунитетите на Европейските общности (ЕО). В основата му е Протоколът за привилегиите и имунитетите на Европейската икономическа общност (ЕИО) от 17 април 1957 г.² Последната правна уредба датира от 2004 г., когато е приет Протокол за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз³. Последният е добавен като Протокол № 7 към Договорите за ЕС, както са изменени с Договора от Лисабон⁴. Всички изброени протоколи всъщност представляват един и същи текст, т.е. правната уредба на въпроса за привилегиите и имунитетите е една и съща още от 1957 г. насам. Сменя се само титулярът им – най-напред ЕИО, после ЕО, накрая ЕС, който по Лисабонския договор е правопреемник на ЕО. Формалният правен подход изисква да се посочи коя е сега действащата правна уредба. Това е Протоколът от 1965 г. относно привилегиите и имунитетите на Европейските общности, възпроизведен текстуално в Протокол № 7 към Договорите за ЕС.

Остава въпросът към държавите или към международните организации се доближава повече ЕС, когато става дума за правната уредба на ползваните привилегии и имунитети. Отговорът е: и към двете в зависимост от ситуацията / типа на представителство. В едни случаи за ЕС важат нормите на дипломатическото право относно привилегиите и имунитетите на дипломатическите представителства на държавите в трети страни и на постоянните им представителства при международните организации. В други случаи за ЕС по аналогия важат нормите на дипломатическото право относно привилегиите и имунитетите на международните организации и техните длъжностни лица, като се визира основно ООН. За да се изясни кои са тези случаи, ще бъде представена цялата система на представителство на ЕС. Системата е обрната навън и навътре, т.е. тя е система на представителство на и спрямо ЕС, като в нея има много участници, което я прави сложна и на моменти объркваща за страничния наблюдател. Сложността и наличието на много пластове в системата от

² Текстът на Протокола от 1957 г. вж. на адрес: http://www.ena.lu/treaty_establishing_eec_protocol_privileges_immunities_eec_brussels_april_1957-020302321.html

³ ОЖ С 310, 16.12.2004, р. 261-266.

⁴ Текстът на Протокол № 7 на български език вж. в: Договори за ЕС. Съдебна практика, съст. С. Костов, С., СИБИ, 2009, с. 340 – 348.

привилегии и имунитети се свързва с факта, че самото външно представителство на ЕС се осъществява от много участници.

Най-напред може да се говори за **представителство на ЕС навън**, т.е. спрямо трети страни и международни организации. В дипломатическите си отношения с трети страни и международни организации ЕС в обобщен вид се представлява от:

► Делегациите на Съюза в трети страни и при международни организации. Както беше изяснено по-горе, ръководителите на делегациите, акредитирани в трети страни или към международни организации, имат дипломатическия статус на посланици, а самите делегации се ползват в приемащата страна с обичайните дипломатически привилегии и имунитети. Особеността е, че последните не произтичат пряко от Виенската конвенция за дипломатическите отношения от 1961 г., а от споразумения за целта между Съюза и съответната приемаща страна. Връзка, макар и косвена, с Виенската конвенция има, тъй като допълнителните спогодби най-често препращат към правата и задълженията, регламентирани в Конвенцията. Делегациите на Съюза в трети страни не са посолства в класическия смисъл на думата, но за тях по аналогия важат правилата за привилегиите и имунитетите на националните мисии. Съюзът може да има свои делегации и при международни организации. Техните привилегии и имунитети би следвало да са същите като тези на делегациите на Съюза в трети държави. Логиката за този извод отново е аналогията с утвърдени вече принципи на дипломатическото право. Според него постоянните представителства на държавите при ООН поначало имат същите привилегии и имунитети, както тези на постоянните им дипломатически представителства в трети държави. Това произтича от Виенската конвенция за представителството на държавите в техните отношения с международните организации от универсален характер от 1975 г.;

► Председателството на Съвета. Става въпрос за ролята на Председателството като представител на ЕС в трети държави и съответно за привилегиите и имунитетите на територията на тези страни. Тъй като Председателството по места се осъществява от ръководителите на дипломатическите представителства на държавите членки в съответната приемаща държава (от посланика на държавата, която осъществява Председателството в Брюксел, или от посланика на някоя от другите държави членки, ако въпросната няма мисия в приемащата държава), те се ползват от привилегиите и имунитетите по Виенската конвенция за дипломатическите отношения. Иначе казано, в този случай се прилагат класическите правила на Виенската конвенция

за личните привилегии и имунитети и за привилегиите и имунитетите на самите представителства;

► Специалните представители на ЕС, назначавани от Съвета. При осъществяване на своите функции специалните представители и техните екипи се ползват със съответните привилегии и имунитети, които са предмет на договореност с приемащата страна / страни. В този случай очевидно се разчита на уредба *ad hoc*, защото въпросът не е уреден нито в Договора за ЕС (там изобщо липсва регламентация на проблема), нито в Протокола от 1965 г. (там не би и могъл, тъй като към 1965 г. Европейският съюз и институтът на специалните пратеници според ДЕС още не съществуват). Важно е да се отбележи, че общото правило за привилегиите и имунитетите, ползвани от специалните пратеници на ЕС, се съдържа в документ, който не е правнообвързващ. Това са “Насоките на Съвета на ЕС за назначаването, мандата и финансирането на специалните пратеници” от 2007 г.⁵. Потърсена е компенсация на положението. Тя намира израз в следното: точният вид и обем на привилегии и имунитети е предмет на допълнителна регламентация, този път в правнообвързващи документи, каквито са предвидените в “Насоките” спогодби с приемащата страна / страни. Ако се продължи линията на аналогии с дипломатическото право, за привилегиите и имунитетите на специалните пратеници на ЕС може да се ползва Конвенцията за специалните мисии от 1969 г., още повече, че при разработката ѝ е взета предвид Виенската конвенция за дипломатическите отношения от 1961 г.

► Върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Интересно е, че въпросът за привилегиите и имунитетите, които Върховният представител следва да ползва, представлявайки ЕС извън неговата територия, изобщо не е уреден. Уредба липсва дори в документи, които не са правнообвързващи. Или поне такива не са намерени. При липсата на изрична правна уредба на въпроса за привилегиите и имунитетите на Върховния представител по общата външна политика и политика за сигурност на ЕС случаят може да се отнесе към този на специалните пратеници, които в крайна сметка функционират, за да подпомагат Върховния представител.

На второ, но не по значение, място може да се говори за **представителство на ЕС навътре**, като се има предвид представителството спрямо собствените му държави членки. В този

⁵ Council Document 11328/1/07, REV 1, PESC 842, FIN 331, RELEX 522, 24.07.2007 – Guidelines on appointment, mandate and financing of EU Special Representatives – revised guidelines: approval.

случай Протокол № 7 е повече от ясен. На територията на своите държави членки Европейският съюз се ползва с функционални привилегии и имунитети, т.е. необходимите за изпълнение на задачите му. При ползването на привилегиите и имунитетите е налице класическото разграничение между такива на самия Съюз (във връзка със собствеността, средствата, имуществата и функционирането на ЕС, както и с комуникациите и разрешенията за преминаване на представители на институциите) и такива на длъжностните му лица и други негови служители (лични привилегии и имунитети). Към последната група спадат също така членовете на Комисията, съдиите, генералните адвокати и другите служители на Съда на ЕС. Достатъчно е да се направи сравнение на Протокол № 7 с Конвенцията за привилегиите и имунитетите на ООН от 1946 г., за да се твърди, че по второто направление на представителство на Европейския съюз той е по-близо до международните организации и в частност – до привилегиите и имунитетите, от които се ползва в дейността си ООН. В по-голямата си част разпоредбите на Конвенцията от 1946 г. са почти дословно пресъздадени в Протокол № 7. Разлики, разбира се, има. Така например, членовете на Европейския парламент се ползват с определени привилегии и имунитети и това е изрично и отделно предвидено в Протокола. Подобна и други особености естествено произтичат от характера на ЕС като *sui generis* формация в международните отношения и в международното публично право.