

ПОГЛЕД КЪМ ПРИНЦИПА НА ПРЯКОТО ДЕЙСТВИЕ В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ПРИМАТА НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЧАСТНИЯ МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪДЕБНО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Доц. д-р Емине Иляз, Бургаски свободен университет

Резюме: *Принципът на прякото действие в правото на Европейския съюз (ЕС) е ключов елемент, който гарантира, че разпоредбите на правото на Съюза могат да бъдат прилагани от националните съдилища и да създават права и задължения за частни лица, дори без необходимост от допълнителна национална трансформация. Този принцип е тясно свързан с примата на правото на ЕС и частния механизъм за съдебно изпълнение, като те формират основата на ефективността на правния ред на Съюза.*
Ключови думи: *прякото действие в правото на Европейския съюз, примат на правото на Европейския съюз, частния механизъм за съдебно изпълнение.*

A LOOK AT THE PRINCIPLE OF DIRECT EFFECT IN EUROPEAN UNION LAW FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRIMACY OF EUROPEAN UNION LAW AND THE PRIVATE ENFORCEMENT MECHANISM

Assoc. Prof. Emine Ilyaz, PhD, Burgas Free University

Abstract: *The principle of direct effect in European Union (EU) law is a key element that ensures that provisions of Union law can be applied by national courts and create rights and obligations for individuals, even without the need for further national transformation. This principle is closely linked to the primacy of EU law and the private enforcement mechanism, which form the basis of the effectiveness of the Union legal order.*

Keywords: *direct effect in European Union law, the primacy of European Union law, the private enforcement mechanism.*

УВОД

В процеса на интеграция на ЕС възникна проблемът с прилагането на правилата на съюза. Държавите членки започнаха да се колебаят да интегрират правилата на ЕС във вътрешното си законодателство и да гарантират тяхното прилагане. Това водеше до отрицателни последици върху въздействието на правото на ЕС. Въпреки че беше предвиден метод да се следи дали държавите членки изпълняват задълженията си, произтичащи от споразуменията той не успя да постигне достатъчен резултат, тъй като лицата не можеха да завеждат дела за нарушение на правата им. Освен това, тъй като в Договорите няма правило, което да урежда конфликта между правото на ЕС и националното право, Съда на Европейския Съюз (СЕС) се опита да премахне тази празнина и породените от нея отрицателни последици, като установи принципа на

приоритет на правото на ЕС и прекия ефект. Съдът постепенно приведе понятията за върховенство на правото на ЕС и пряко действие до сегашното им значение чрез разрешаване на споровете пред него и изпълни важна функция за осигуряване на прилагането на правото на ЕС в държавите членки.

I. ПРЯК ЕФЕКТ (DIRECT EFFECT) НА ПРАВОТО НА ЕС

Принципът на прякото действие в правото на ЕС е централен елемент в архитектурата на правния ред на ЕС. Заедно с принципа на примата на правото на ЕС и функционирането на т.нар. частен механизъм за съдебно изпълнение, той осигурява ефективността на нормите на ЕС на територията на държавите членки. Ето как тези три компонента се обвързват в едно общо цяло. Пряко действие: правото на ЕС като източник на индивидуални права, примат на правото на ЕС: гаранция за върховенство и частен механизъм за съдебно изпълнение: децентрализирано правоприлагане¹.

Принципът на прякото действие означава, че някои норми на правото на ЕС създават права и задължения, които могат да бъдат отстоявани пред националните съдилища². Това може да бъде направено под формата на предоставяне на пряк ефект, който ще направи националните разпоредби неприложими, или може да се използва за осигуряване на заместващ ефект за правилата на Съюза.

Принципът на прекия ефект беше представен за първи път от Съда в решението *Van Gend en Loos*³. С това решение лицата имат възможност да отстояват правата си, произтичащи от правото на ЕС, срещу държавата и лицата пред националните съдилища. Този принцип гарантира, че правилата на ЕС могат да бъдат отстоявани пред националните съдилища дори в случаите, когато мерките на ЕС не са надлежно

¹ Попова, Ж., 2020, Право на Европейския съюз, Сиела, ISBN 978-954-28-3091-7, с. 194.

² Drake, S. „More effective private enforcement of EU law post-Lisbon: aligning regulatory goals and constitutional values“ In Sara Drake and Melanie Smith(eds), *a New directions in the effective enforcement of EU law and policy* (Edward Elgar Publishing 2016). Available from: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/-978184718688.00012.pdf. [viewed 12.04.2025].

³ Делото *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (C 26/62) е едно от най-знаменитите и фундаментални решения на СЕС (тогава Съд на Европейските общности), постановено през 1963 г. То поставя основата на прекия ефект (пряко действие) на правото на ЕС. Холандската фирма *Van Gend en Loos* внася химически продукт от Германия. Холандските митници налагат по-висока мито ставка, отколкото е позволена според чл. 12 от Договора за ЕИО (тогавашния договор), който забранява увеличаване на митата между държавите членки. Компанията подава жалба до нидерландски съд, който отправя преюдициално запитване към Съда в Люксембург. Съдът постановява, че правото на ЕС създава права за отделните граждани, които те могат директно да защитават пред националните съдилища. Чл. 12 от Договора за ЕИО има пряк ефект, т.е. създава непосредствено приложими права и задължения. Европейската правна система представлява нова правна система, чиито норми са неразделна част от правните системи на държавите членки. Решението е революционно, тъй като в началото държавите членки не са очаквали, че правото на ЕС ще има такава непосредствена сила. С *Van Gend en Loos*, съдът очертава федерална логика, различна от класическото международно право.

транспонирани във вътрешното законодателство от държавите членки. „Освен това задачата, възложена на Съда съгласно чл. 267, чиято цел е да гарантира, че Договорите се тълкуват по един и същи начин в съдилищата на държавите членки, показва, че държавите членки приемат правото на ЕС като авторитет, на който техните граждани могат да се позовават в националните си съдилища.“

В своето решение *Rewe-Handelsgesellschaft* Съдът постановява, че процесуалните правила, прилагани от националните съдебни органи се прилагат и за прилагането на норми с пряко действие на правото на ЕО. Въпреки това, поради различията в правилата на процесуалното право, прилагани в националните съдилища в процедурата за осигуряване на специална изпълняемост, подобни проблеми могат да доведат до различни резултати в различните държави членки. Поради тази причина, за да елиминира несправедливостите, възникнали при прилагането на процесуалните правила, Съдът въвежда определени ограничения с решението си *Rewe-zentralfinanz* от 16 януари 1976 г. Първият от тях е принципът на баланса, а другият е принципът на ефективността. По отношение на принципа на баланс Съдът е посочил, че по дела относно защитата на права, произтичащи от правото на ЕС, не може да се изисква прилагането на по-строги процесуални правила от тези, прилагани към подобни случаи, произтичащи от националното право. Принципът на ефективност гласи, че процесуалните правила на националното право не могат да направят упражняването на правата, произтичащи от правото на ЕС, по-трудно или невъзможно. Принципите на ефективност и баланс ограничават свободата на преценка, предоставена на националните съдилища и гарантират, че процесуалните правила се прилагат внимателно и гъвкаво⁴. И така, какво ще се случи, ако националните правни норми са проектирани по начин, който засяга отрицателно правата, произтичащи от правото на ЕС? В своето решение *Kühne и Heitz*, постановено на 13 януари 2014 г., Съдът посочва, че дори решенията на национални съдилища със силата на окончателна присъда, които възпрепятстват ефективното използване на правото на ЕС, не могат да бъдат приложени. Въз основа на това решение се стига до заключението, че националните съдилища не трябва да пренебрегват прилагането на процедурни правила, които засягат отрицателно правата, произтичащи от правото на ЕС.

Прякото прилагане на правото на ЕС доведе до съвместното прилагане на европейските и националните норми. Прякото прилагане на правото на ЕС поставя

⁴ Drake, p. 30.

въпроса на коя норма да се даде предимство в случаите, когато има противоречие между националното право на държавите членки и нормите на правото на ЕС. Принципът на приоритет на правото на ЕС води до заключението, че в случай на противоречие между правото на ЕС и националните норми трябва да се даде предимство на правото на ЕС. Принципът на върховенството на правото на ЕС е принцип, произтичащ от решенията на Съда на ЕС.

II. ПРИМАТ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Принципът на приоритет на правото на ЕС се обсъжда за първи път по делото *Humblet* от 1960 г. В това решение е изразено превъзходството на правото на ЕС над националните правни норми и в случай на противоречие между националните правни норми и правото на ЕС приоритет ще бъде даден на правото на ЕС, като по този начин се поставят основите на принципа за приоритет на правото на ЕС. По-късно, с решението *Van Gend & Loos*, постановено от Съда на 5.2.1963 г., се посочва, че суверенната власт на държавите членки е ограничена в определени области и че гражданите на държавите членки също са част от правото на ЕС, като по този начин разкрива *sui generis* структурата на Европейската общност. В решението се посочва, че Споразумението за Европейската икономическа общност създава индивидуални права за гражданите на държавите членки и че тези права трябва да се тълкуват по начин, който би създал пряк ефект, че прилагането на принципа на прякото действие е изискване на специфичната структура на правото на ЕС и че този принцип има за цел да гарантира върховенството на правото на ЕС.

Съдът приложи принципа на приоритет на правото на ЕС за първи път в решението *Costa v. ENEL*⁵ (дело 6/64). Делото *Costa v. ENEL* е вторият фундаментален стълб в изграждането на правната система на Европейския съюз (след *Van Gend & Loos*). С решението си от 1964 г. Съдът на Европейските общности утвърждава принципа на примата на правото на ЕС над националното право.

⁵ Делото *Costa v. ENEL* (1964). Мистър Коста, италиански адвокат, отказва да плати сметката си за ток на ENEL – национализирана електроразпределителна компания. Той твърди, че италианският закон за национализацията на електроразпределителните дружества нарушава Договора за ЕИО (предшественика на ЕС). Националният съд отправя преюдициално запитване до Съда в Люксембург. Съдът постановява: „Правото, произтичащо от Договора, не може да бъде надминато от национални правни разпоредби, независимо дали са по-късни или по-ранни.“ Правото на ЕС има примат пред националното право, включително и пред конституционните норми. Потвърждение на примата на правото на ЕС, който е необходим, за да се гарантира ефективността на прекия ефект.

Висящ в Италия, Наказателният съд в Милано обжалва пред Европейския съд чрез процедурата за преюдициално произнасяне, твърдейки, че италианският закон за национализация противоречи на Договора за Европейската икономическа общност. С това решение Съдът установява, че е създаден нов ред на правото на ЕС, който обвързва както държавите членки така и техните граждани, че държавите прехвърлят своята суверенна власт в определени области на Европейската общност и в резултат на това правилата, приети на ниво ЕС, са задължителни за държавите членки и техните граждани, като по този начин се гарантира прилагането на принципа на върховенството на правото на ЕС.

В делото *Internationale Handelsgesellschaft*⁶ от 1970 г. Съдът на Европейските общности разглежда връзката между правото на ЕС и националните конституции поради конфликта между основно право, признато от Хартата на Общността и националното право. В това решение беше посочено, че правото на ЕС не може да бъде премахнато чрез представяне на основни права или конституционни принципи, произхождащи от националното право, и че правото на ЕС ще се прилага преди конституциите на националното право. В решението по делото *Simmenthal*, постановено през 1978 г., Съдът посочва, че няма значение дали националното право е прието преди или след нормата на ЕС, че принципът на приоритет на правото на ЕС ще бъде валиден и в двата случая и че не е възможно да се премахне принципът на приоритет с национални правила с по-късна дата и че нормите на ЕС ще имат приоритет във всички случаи. В резултат на дело за нарушение, заведено срещу Италия, „Съдът е постановил няколко пъти, че предимството и прякото действие на нормите на правото на Общността не освобождава държавите членки от задължението да премахнат разпоредби, които са несъвместими с правото на Общността, от техните вътрешни правни системи. Всъщност запазването на тези разпоредби би създавало несигурна ситуация, оставяйки засегнатите лица несигурни относно възможностите, с които разполагат, да прибегнат до правото на Общността.“⁷

⁶ Делото *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (дело 11/70), решено от Съда на Европейските общности през 1970 г., е повратен момент за утвърждаване на примата на правото на ЕС дори над конституционните норми на държавите членки. Германската компания *Internationale Handelsgesellschaft* оспорва акт на институция на Общността (ЕИО), свързан с издаване на лицензи за внос и свързани гаранции. Компанията твърди, че този акт противоречи на основни права, гарантирани от Основния закон на Германия (Конституцията). Административният съд във ФРГ пита дали мярката на Общността е валидна с оглед на германския конституционен стандарт. Съдът на ЕО постановява: „Правото на Общността не може да бъде поставено под въпрос от позоваване на национални конституционни разпоредби, дори свързани с основни права.“

⁷ *Innanze dello Stato v. Simmenthal*, Court of Justice of the European Union Case 106/77. Всеки национален съд е длъжен да остави неприложена всяка национална разпоредба, независимо кога е приета, която противоречи на правото на ЕС. Той не трябва да чака отмяна от по-висш съд или Конституционен съд.

Съдът приема, че държавите членки имат задължението да премахнат разпоредби, несъвместими с правото на ЕС.

Видно е, че Съдът тълкува принципа на върховенството на правото на ЕС достатъчно широко, за да включи задължението на националните органи да премахват разпоредби, които са несъвместими с нормите на ЕС, като по този начин придава на този принцип настоящата му форма. Без принципа на приоритет не изглежда възможно да се осигури пълна защита на правата на лицата, произтичащи от правото на ЕС. Тъй като без принципа на приоритет, държавите членки могат да премахнат правата, предоставени на лицата по всякакъв начин, с по-късна дата на регламент. В този случай това ще доведе до премахване на функцията на правилата на ЕС по отношение на лицата.

Принципът на върховенството на правото на ЕС се прилага по въпроси от юрисдикцията на Европейския съюз. С други думи, този принцип няма да се прилага по въпроси, върху които тя няма юрисдикция, например въпроси, които са оставени в изключителната юрисдикция на държавите членки. Друго ограничение е, че ЕС зачита националната идентичност на своите страни членки.

Съгласно член 4, параграф 2 от Договора за ЕС: „Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Договорите, техните конституционни и политически основни структури, включително тези относно регионалната и местната автономия, както и националната им идентичност.“ Принципът на върховенството на правото на ЕС се ограничава до факта, че държавите членки трябва да зачитат идентичността на националните държави.

Когато се прави оценка в светлината на горните обяснения, принципът на прякото действие ни води до заключението, че правило на ЕС се прилага директно в националните съдилища. Фактът, че разпоредбите на правото на Съюза отговарят на необходимите условия, създава възможността да бъдат отстоявани в националните съдилища. С други думи, позволява на лицата да осигурят прякото прилагане на разпоредбите на законодателството на ЕС, които имат самоизпълнение (self-executing). Принципът на приоритет води до признаване на предимство пред правото на ЕС в случай на противоречие с регламент във вътрешното право. С други думи, принципът на приоритет се появява при прилагането на принципа на директния ефект като гарантира, че националните разпоредби се игнорират. Самоизпълняващите (self-executing) се разпоредби могат да бъдат пряко оспорвани в националните съдилища, като се пренебрегват националните разпоредби в съответствие с принципа на приоритет. Въпреки че и двете концепции изглежда изпълняват подобна функция, принципът на

приоритет означава, че националните разпоредби се игнорират и се дава приоритет на нормата на правото на ЕС, докато принципът на пряко действие означава пряко прилагане на нормата на ЕС. При липсата на принципа на приоритет би съществувал риск от неприлагане на разпоредбите на ЕС, тъй като би съществувала възможност те да бъдат премахнати с регламент, който да има пряко действие и да влезе в сила по-късно в националното право. Поради тази причина принципът на върховенство на правото на ЕС има важна функция при прилагането на принципа на прякото действие. Принципът на върховенството на правото на ЕС, заедно с принципа на прякото действие са основните принципи, които осигуряват ефективната приемственост на системата на ЕС и гарантират, че държавите членки прилагат правилата на ЕС в рамките на специфичната структура на правото на ЕС. При липсата на тези принципи изглежда невъзможно системата на ЕС да стане функционална.

Съдът посочва връзката между тези два принципа в решението по делото *Simmenthal* (1978), както следва: „(...) пряка приложимост означава, че нормите на правото на Общността се прилагат изцяло и еднакво във всички държави членки от датата на влизането им в сила и докато са в сила. Поради това те представляват източник на права и задължения, които са пряко приложими за всички лица, независимо дали са държави членки или физически лица, които са страни и са засегнати от правоотношенията по правото на Общността. В съответствие с принципа на върховенството на правото на Общността връзката между разпоредбите на Договора и пряко приложимите мерки на институциите, от една страна, и националното право на държавите членки, от друга, е такава, че тези разпоредби и мерки не само автоматично правят неприложими [...] разпоредби в националното право, които им противоречат, но също така правят невъзможно валидното приемане на нови национални правни мерки, които биха били несъвместими с разпоредбите на Общността, доколкото те са неразделна част от националното законодателство, приложимо на територията на всяка държава членка и имат предимство пред него. Всъщност да се приеме, че национални законодателни мерки, които навлизат в областта, в която Общността упражнява своята законодателна власт, или които по друг начин са несъвместими с разпоредбите на правото на Общността, ще имат правно действие, би означавало да се отрече ефективността на задълженията, които държавите членки са поели безусловно и неотменимо съгласно Договора, и по този начин би застрашило [...] самите основи на Общността. Всеки национален съд трябва, при спор, попадащ в неговата юрисдикция, да прилага правото на Общността в неговата цялост, като защитава правата, които

предоставя на лицата, и следователно трябва да пренебрегне всяка разпоредба на националното право, която противоречи на него, независимо дали е приета преди или след правилото на Общността.“⁸

Принципът на прякото действие, който гарантира конкретната приложимост на правото на ЕС, позволява на лицата да поискат прилагането на правото на ЕС при разрешаване на техните спорове. В този случай националните съдилища трябва да прилагат правото на ЕС при отнесени до тях спорове, като пренебрегват националните правни норми в съответствие с принципа на върховенството на правото на ЕС. С тези два принципа, възникнали и развити чрез решенията на Съда лицата могат да се обърнат към националните съдилища, за да гарантират прилагането на правото на ЕС, както и да се създаде възможност за по-строг надзор върху изпълнението на задълженията на държавите членки за прилагане на правото на ЕС. В този смисъл тези два принципа, които можем да наречем гръбнакът на правото на ЕС имат много важна позиция поради функцията си в правната система на ЕС.

III. ЧАСТЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪДЕБНО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Понятието частен механизъм за съдебно изпълнение се използва в правото по различни начини. О гледна точка на правото на ЕС, понятието частен механизъм за съдебно изпълнение представлява възможността частни лица (граждани, фирми, НПО и др.) да търсят защита на свои права, предоставени от правото на ЕС, чрез инициране на съдебни производства пред националните съдилища. Специална приложимост на правото на ЕС се явява като концепция, пряко свързана със спорове между публични органи и физически лица, а понякога и със спорове между частни лица, където правилото за вертикално пряко действие на правото на ЕС е в сила⁹. Частните лица изискват прилагането на правото на ЕС, когато претендират за права и искат обезщетение за

⁸ *Finanze dello Stato v. Simmenthal*, Court of Justice of the European Union, Case 106/77, решено от Съда на Европейските общности през 1978 г., затвърждава принципа на примата на правото на ЕС и доуточнява задълженията на националните съдилища.

Дело	Принос
Van Gend en Loos (1963)	Въвежда принципа на пряк ефект
Costa v. ENEL (1964)	Утвърждава примата на правото на ЕС
Simmenthal (1978)	Доразвива примата – съдът трябва незабавно да приложи правото на ЕС, без посредници

⁹ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press 2011.

нарушения за права¹⁰. Възможността за преюдициални запитвания до СЕС при съмнение относно тълкуването на правото на ЕС (чл. 267 ДФЕС).

Съдът за първи път по делото *Francovich*¹¹, заяви че правото на ЕС въвежда частен механизъм за съдебно изпълнение¹². В този случай принципът на прекия ефект е основният принцип, на който се основава системата за частно съдебно изпълнение, тъй като предоставя възможност за пряко обжалване пред национален съд за защита на правата, произтичащи от правото на ЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принципът на прякото действие, заедно с примата на правото на ЕС и правото на достъп до съд (частен механизъм за съдебно изпълнение), оформят една самостоятелна правна система, в която гражданите могат ефективно да се ползват от правата си по европейското право. Тези принципи укрепват правовата държава и върховенството на правото в ЕС.

Използвана литература:

1. Попова, Ж., 2020, Право на Европейския съюз, Сиела, ISBN 978-954-28-3091-7.
2. Drake, S. „More effective private enforcement of EU law post-Lisbon: aligning regulatory goals and constitutional values“ In Sara Drake and Melanie Smith(eds), *a New directions in the effective enforcement of EU law and policy* (Edward Elgar Publishing 2016). Available from: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/-978184718 688.00012.pdf. [viewed 12.04.2025].
3. Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, and Alexander H. Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press 2011.

¹⁰ Hofmann, Rowe, Türk, op. cit, p.122.

¹¹ Делото *Francovich v. Bonifaci срещу Италианската държава* (обединени дела C-6/90 и C-9/90) е основополагащо решение на СЕС, което въвежда принципа на държавната отговорност за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС. Италия не е транспонирала Директива 80/987/ЕИО, която гарантира, че работниците ще получат неплатените си трудови възнаграждения в случай на несъстоятелност на работодателя. *Francovich* и *Bonifaci* били работници, които не могли да получат заплатите си, тъй като работодателите им обявили несъстоятелност, а Италия не е въвела необходимите механизми, предвидени в директивата. Те завеждат иски срещу италианската държава, позовавайки се на неизпълнение на задължения по правото на ЕС. Съдът постановява, че: Държавите членки носят отговорност за вредите, причинени на частни лица от неизпълнение на задълженията им по правото на ЕС. В случая с *Francovich*, дори директивата да не съдържа разпоредби с пряко действие, пострадалите имат право на обезщетение от държавата. *Francovich* е ключов прецедент за утвърждаване на ефективността и върховенството на правото на ЕС. Поставя началото на развиване на доктрината за отговорност на държавата, която намира приложение и в българската съдебна практика.

¹² Tobias Lock, „Is private enforcement of EU law through State liability a myth? An assessment 20 years after *Francovich*“, *Common Market Law Review*, 2012, Volume 49, Issue 5. Италия не транспонира директива, която защитава работниците при фалит на работодателя. Решение на Съда: Въпреки че директивата няма хоризонтален пряк ефект, държавата носи отговорност за неприлагане на правото на ЕС и трябва да компенсират засегнатите лица. Тук се въвежда т.нар. държавна отговорност за вреди, допълнителен механизъм за съдебна защита на частни лица.

4. Tobias Lock, „Is private enforcement of EU law through State liability a myth? An assessment 20 years after Francovich, Common Market Law Review, 2012, Volume 49, Issue 5.