

Нов български университет

Магистърски факултет

---

Департамент „Национална и международна  
сигурност“

Тодор Панайотов Коларов

**СИГУРНОСТТА В СМЕСЕНИТЕ  
ДОГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд

за присъждане на научна степен „доктор на науките“

в програма „Стратегии и политики за сигурност“ в

област на висшето образование 9. Сигурност и

отбрана, професионално направление 9.1.

Национална сигурност

София

2018

Дисертационният труд се състои от 296 страници.

Основен текст - 279 страници.

Брой на литературните източници – 169.

Брой на приложенията – 1.

Брой на публикациите по дисертацията – 8.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 9.07.2018 г. от 14.40 ч. в зала 310, I корпус на НБУ.

Рецензиите, становищата на членовете на научното жури и авторефератът са публикувани в сайта на НБУ. Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в Департамент „Национална и международна сигурност“

Адрес: София, НБУ, Монтевидео 21

Нов български университет

Магистърски факултет

---

Департамент „Национална и международна  
сигурност“

Тодор Панайотов Коларов

**СИГУРНОСТТА В СМЕСЕНИТЕ  
ДОГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд

за присъждане на научна степен „доктор на науките“

в програма „Стратегии и политики за сигурност“ в

област на висшето образование 9. Сигурност и

отбрана, професионално направление 9.1.

Национална сигурност

София

2018

Дисертантът работи в НБУ и е зачислен в свободна форма на обучение в департамент „Национална и международна сигурност“ при факултет „Магистърски“ на НБУ.

Изследванията по дисертационния труд за извършени в НБУ и Американски университет в България.

Дисертационният труд е насочен за защита от съвета на Факултет „Магистърски“ при НБУ в съответствие на чл. 5, ал. 1 от ЗРАС.

Автор: Тодор Панайотов Коларов

Заглавие: Сигурността в смесените договори в Европейския съюз.

Тираж: 10 броя

# **I. Обща характеристика на дисертационния труд**

## **1. Обем и структура на труда**

Дисертацията е в обем от 296 страници.

В структурно отношение трудът се състои от девет части, включително увод, заключение и библиография. Направени са 740 бележки под линия. Списъкът на използваната литература включва 169 източника, от които 1 на руски език, 5 на български език и 163 на английски език.

## **2. Актуалност на изследването**

Разгледаната тема е свързана с въпроси, които не са предмет на по-обстойно изследване у нас, но които от десетилетия са дискуссионни за изследователи в други държави членки на ЕС. Смесените договори са

част от правната рамка на ЕС от самото му възникване, далеч преди Съюзът да има своя правосубектност. Както в миналото, така и днес те не получават еднозначна оценка поради редица предизвикателства, свързани с тяхното приложение. Възгледите, че те имат преходен характер продължават да битуват и до днес, макар предричането на скорошното им отмиране да са преувеличени. Днес 1/3 от договорите, сключени от ЕС, са смесени договори. Броят на смесените договори не е малък, въпреки че доктрината често ги третира или като необходимо зло, или като юридически инструмент, който „прави животът на всички засегнати по-сложен“. Те са приемани като следствие на особеностите на ЕС като наднационална структура.

Броят на смесените договори към днешна дата, както показва статистиката, не

намалява. ЕС е в процес на преговори или сключване на редица смесени договори, включително попадащи в общата търговска политика, която е от компетентността на ЕС, а не на държавите членки. Това се обуславя до голяма степен от обективни фактори, например тенденцията такива договори да се широкообхватни. Така те включват и редица въпроси, попадащи в компетентността на държавите членки, включително в сферата на сигурността и отбраната. Към това следва да се добави нестихващият апетит на държавите членки да участват като страни по международните договори на Съюза, даже когато това не е юридически наложително. Така е налице широк фронт за приложение на смесените договори.

### **3. Обект и предмет на изследването**

Обект на изследването са смесените договори на ЕС. Предмет на изследването е отражението, което имат смесените договори върху сигурността в рамките на ЕС на наднационално ниво (за ЕС), национално ниво (за държавите членки, вкл. за Р. България) и на индивидуално ниво (частно правни субекти – физически и юридически лица).

Разглеждането на тази проблематика, която се явява гранична между правото и сигурността, е продиктувано от дефицита на холистичен подход при разглеждането на въпросите на сигурността с оглед на развитието на правната рамка в специфичната област на смесените договори на ЕС. Иначе проблеми на сигурността и други аспекти на ЕС са изучавани от авторитетни изследователи



(например проф. д-р Христо Георгиев). У нас, както в праната доктрина, така и в сигурността и отбраната, конкретно смесените договори остават извън полезрението на изследователите, а те не са пренебрежим източник на правото на ЕС, нито по значение, нито по обем.

#### **4. Цели и основни задачи на изследването**

Тезата на дисертационния труд е, че настоящият режим на смесените договори на ЕС не генерира сигурност и се нуждае от промяна.

С оглед на горното, целта на изследването е да се идентифицират онези аспекти на смесените договори, които допринасят за тази несигурност и да се предложи вариант за преодоляването ѝ. За

постигането на тази окончателна цел се поставят следните задачи:

1. да се идентифицират нормативни разпоредби, включително в конституционния фундамент на ЕС, и съдебна практика на Съда на ЕС, които поставят предизвикателства в изследваната сфера (например премахването на разпоредбите за смесените договори познати от Договора за ЕВРАТОМ);

2. да се предложат промени в нормативната база;

3. да се идентифицират установени практики, които поставят предизвикателства в изследваната сфера (например инициирането на процедура за започване на преговори по смесените договори);

4. да се предложат промени в горните установени практики.

С оглед на споделеното в дисертационни труд мнение, че проблематиката свързана със смесените договори е иманентна за ЕС, като единствена по рода си наднационална структура, се изразява становището, че тези предизвикателства ще бъдат актуални до евентуално постигане на федерализация на ЕС. Така, с промяната в конституционния фундамент на ЕС и, на практика, пълен трансфер на компетентност във външните отношения от държавите членки към ЕС, тези предизвикателства ще отпаднат. С ясното съзнание, че тази перспектива не е в обзиримото бъдеще и като отхвърля пасивния подход, който, както се вижда от анализа в труда, не е чужд на някои изследователи, дисертационният труд си поставя и още една задача:

5. като се напуска чисто доктринерният подход, да идентифицира времевия отрязък в обозримо бъдеще, в който промяната, ако не изцяло, то в някои аспекти, може да бъде тествана и реализирана (например периодът по време и непосредствено след приключване преговорите по Брекзит).

## **5. Методология**

Дисертационният труд изследва влиянието на смесените договори на ЕС върху сигурността, на наднационално ниво, на ниво държава и на ниво отделен частноправен субект. При разглеждането на проблемите на сигурността фокусът обикновено е върху сигурността на държавата и нейното население или сигурността на група от държави и общности. Приема се, че така се

гарантира сигурността и на индивидуално ниво. Това е класическият подход към темата за сигурността, който поставя акцент върху дедуктивния метод. В дисертационният труд този метод е приложен при дискусиите отнасящи се до ОВППС.

Широко приложение намира обаче и индуктивният метод, тъй като тук се цели да се дискутира темата за сигурността като се започне от отделния индивид и се премине към ефекта върху общностите и държавата. Чрез анализ и използване на сравнителния метод на становища на други изследователи, на нормативната уредба, съдебна практика, както в ЕС, така и в държави извън ЕС, както и съдебна практика на съдебни органи към международни организации, са изведени всички съществуващи в теорията основни групи становища относно изследваните

въпроси. Сравнителноправният метод е застъпен при сравнение на уредбата на международни договори попадащи в категорията на смесени договори на ЕС в други държави и ефектът им върху сигурността.

Индуктивният и дедуктивният метод, анализът и синтезът се използват във всички части на изследването и те спомагат за индивидуализиране на проблемите и в същото време за извеждане на обобщенията и заключенията. Дисертационният труд залага на в значителна степен на синтеза, като е представено разгърнато съм представил собствено виждане по всички основни въпроси.

При представяне на проблематиката е използван и историческият метод, без да се изпада в разточителна описателност и само

там, където това е сметено за необходимо за поставяне на проблематиката в перспектива, за да се гарантира обосноваване на авторските заключения. Предвид нуждата процесите да бъдат изследвани в тяхното развитие през по-продължителен период от време, този метод намира приложение.

Като във всяко изследване от подобен род, е използван системният метод. Системният подход дава възможност да се изследва проблематиката, свързана със смесените договори и въздействието им върху сигурността като единна система със съответните взаимовръзки между отделните компоненти.

В тази връзка намирам за уместно да обоснова структурната на дисертационния труд, която предопределя и теоретичния модел на разработката. Структурата е характерна за

изследване в правната сфера. Това е така, от една страна, поради споменатия вече интердисциплинарен характер на разглежданата тема, а, от друга страна, и поради целта, която си поставя дисертацията. Целта, както е отбелязано по-горе, е дисекция на смесените договори на ЕС, от гледна точка на науката за сигурността. Това не изключва задълбочения юридически анализ, с който изобилства трудът. Напротив, изисква се такъв анализ, който да потвърди тезата за многото и значими предизвикателства свързани със смесените договори. Тези предизвикателства са толкова значими, че разрешаването им може да се постигне само с нов конституционен фундамент на ЕС. А щом тези предизвикателства са толкова значими, че се коренят в опорния камък на структурата ЕС, няма как да не касаят и сигурността на цялата



тази структура и всички, които са част от нея, били те държави или частноправни субекти.

## **6. Приноси**

5.1 Дискусията по темата за смесените договори на ЕС е приносна за България, като цяло. Дори във водещите специализирани учебни помагала и монографии по проблемите на правото на ЕС, тази материя е спомената пътъом в рамките няколко кратки абзаца. Доколкото ми е известно, аналогична е ситуацията и по отношение на дискусията в изследванията фокусирани върху сигурността.

5.2 В по-широк план, разглеждането на темата за човешката сигурност през призмата на несигурността създадена поради установения режим на смесените договори от системата на СТО в ЕС е новост. Тя развива в нова насока темата за правата на

частноправните субекти, което е предмет на изследване в международната доктрина.

5.3 Приносен елемент е систематизираното обсъждане на ефекта на Брекзит върху смесените договори. Особено значение имат предложенията за рационализиране на уредбата на смесените договори от гледна точка на опита, който предстои да се натрупа от процеса на напускане на ЕС от страна на Обединеното кралство. В тази връзка, особено дискусиата по аспекта „демократизация на смесените договори“ и прякото свързването на темата с демократичния дефицит в ЕС, авторът не е срещал в изследванията си.

5.4 Конкретен приносен елемент в изследването е актуализиране на дефиницията за смесен договор на ЕС на Heliskoski. Така тя отразява измененията след Лисабонския

договор, като акцентира на значението на т. нар. „нов“ тип смесени договори. При тях част от договора попада в сферата на Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС).

5.5 Конкретен приносен елемент е обобщението на различните класификации на смесените договори. В главата „Типология на смесените договори на ЕС“ са обединени, каталогизирани и допълнени класификационните признаци установени от Shermers, Rosas, Maresceau и други, като са добавени класификационни критерии, които авторът не е срещал в своите изследвания (напр. смесен характер при “opt-out”/”opt-in” клаузи).

5.6 Конкретен приносен елемент е сравнителният анализ на съдебната практика на Съда на ЕС с тази на Върховния съд на

САЩ и изводите за установения режим, отнасящ се за директния ефект и индиректното приложение на договорите от системата на СТО, който пряко влияе върху индивидуалните икономически права.

5.7 Конкретен приносен елемент е налице в анализа на ефекта на съдебната практика на Съда на ЕС върху привидно запазената без промяна ОВППС при тълкуване на „смесените договори от нов тип“. Автентична дискусията за напрежението на принципа за преобладаващата цел по оста компетентност в ОВППС–компетентност на ЕС в другите политики.

## **7. Практическо значение на изследването**

Както посочих по-горе, тезата на дисертационния труд е, че настоящият режим

на смесените договори на ЕС не генерира сигурност и поради това се нуждае от промяна. Този дефицит на сигурност намира проявление на всяко от разглежданите нива: наднационално (за ЕС), национално (за държавите) и индивидуално (за частноправните субекти). Това е вярно както в рамките на ЕС, така и за неговите партньори и международни организация, в които Съюзът (сам или чрез държавите членки) и държавите членки са членове.

В дисертационния труд се сочи, че оптималният вариант за отговор на натрупаните със смесените договори предизвикателства е промяна в конституционния фундамент на ЕС свързана с федерализация. Тъй като, поради твърде разнопосочните позиции на държавите членки по темата, вътрешнополитическата, за ЕС,

обстановка не предполага такава развитие в обзиримото бъдеще, дисертацията търси по-реалистични решения. В тази връзка, програма „минимум“ включва промяна най-малко в три насоки, а именно – повишаване на предвидимостта, демократизиране и повишаване на ефикасността на смесените договори.

Дисертационният труд утвърждава, че моментът за такива промени е подходящ. В материята на смесените договори има потенциал да попадне значителна част от преговорния процес, свързан с уреждане на отношенията на Обединеното кралство и ЕС след Брекзит. Причината е широкият кръг от въпроси, които следва да бъдат уредени между Съюза и 27-те държави членки и Обединеното кралство. Тези преговори обаче дават възможност, включително и поради доброто

познаване на особеностите на смесените договори от страна на преговарящите от Обединеното кралство, да се установят прецеденти, които да послужат за еталони приложими и по отношение на трети страни занапред. Под прецеденти се има предвид подход към смесените договори, който да ограничи ненужното им прилагане по целесъобразност. За тази цел се представят предложения за промяна както в нормативната уредба, така и най-вече в практиката, свързана със смесените договори.

Ограниченията на анализа са свързани в най-висока степен с политическата конюнктура. Високата динамика на процесите в рамките на преговорите за Брекзит са от първостепенно значение и най-лесно предвидими, но само в общ план. Техните конкретни измерения обаче остават неясно

поради уникалността им в исторически план, както и поради дипломатическата тайна, която е иманентно свързана с този род дейност.

На следващо място, ограниченията на анализа са свързани с вътрешнополитическите процеси в държавите членки, които дават енергия на евроскептични политически фракции. Тези национални политически процеси имат потенциал да поставят на дневен ред въпроси за запазване целостта на европейския проект. Така, фокусът би се изместил върху неотложни мерки за справяне с извънредни политически ситуации, което би поставило възможността на Съюза да се фокусира върху проблемите свързани със смесените договори на по-заден план.

С оглед на установената вече практика на Съда на ЕС по въпроси пряко или косвено свързани със смесените договори, считам за



малко вероятно, да се наблюдават развития в практиката на Съда на ЕС, който да поставят по въпрос анализа по дискутираната тема. Практиката на Съда на ЕС наистина търпи развитие, но с оглед на представения анализ е малко вероятно да се очаква такава промяна във времевия диапазон, в който се препоръчва да се предприемат мерки за понижаване нивото на несигурност генерирано от смесените договори на ЕС.

## **II. Основно съдържание на дисертационния труд**

### **Въведение**

Въведението има за цел да постави рамката на дисертационния труд. Отделено е внимание на три основни елемента: 1) определение за смесен договор, 2) дефиниране

на понятието човешка сигурност, 3) използваният подход към разглеждане на темата.

1) Какво са смесените договори на ЕС? Като се разглеждат дефинициите на Pescatore и Heliskoski, се отчита, че има нужда от актуализация на определенията след Договора от Лисабон. Конкретната промяна, която той влече, е откриването на възможността за така наречения „нов“ тип смесени договори. При тях част от договора попада в сферата на ОВППС. Така, изведената дефиниция е, че смесен договор е този двустранен или многостранен международен договор, при който ЕС и поне една държава членка са едновременно страна по договора във фазата на воденето на преговори, сключването или изпълнението на договора, което, като правило, се дължи на

компетентността на ЕС и на държавите членки по части от договора, както и договор, при който в рамките на ЕС част от предмета му попада в сферата на ОВППС.

2) По-нататък изложението разглежда произхода и същността на понятието „човешка сигурност“. Човешката сигурност е защита на жизненоважната сърцевина на човешкия живот по начин, който засилва свободата и човешката удовлетвореност. Така, въпросът за сигурността престава да се разглежда само от гледната точка на сигурността на държавите или по-големите общности в нея, като обръща поглед и към индивида.

3) Подходът към изучаване на темата следва последователно разглеждане на следните основни въпроси, свързани със смесените договори. Представена е

структурата на дисертацията като се акцентира на „червената нишка“, която преминава през цялото изложение. В цялото изложение, в широкото поле на сигурността, трудът засяга традиционните за сигурността въпроси на отбраната в смесените договори на ЕС. Тъй като тази тема е функция на темата за суверенитета, трансферът и разпределението на компетентност между държавите членки и ЕС са обстойно дискутирани в това изложение. Значително внимание обаче е отделено и на въпросите касаещи човешката сигурност в смесените договори на ЕС. Още по-конкретно, особен акцент е поставен върху въпроса за сигурността с оглед индивидуалните икономически интереси.

## **1. Типология на смесените договори на ЕС**

При разглеждане на въпроса за типологията на смесените договори, логично е да се разгледат предпоставките за наличието на смесени договори, което е от значение за определяне на различни признаци на смесените договори, а оттам и за класификацията им. Тук значение имат две големи групи въпроси – първата е свързана с вътрешни за ЕС, а втората е свързана с външни за ЕС особености. При класификацията на смесените договори следва да се имат предвид особеностите на конституционно правния ред на ЕС. Тук попадат четири подгрупи от особености, които имат значение за разглежданата проблематика.

Първо, това е характера на ЕС като *sui generis* формирование, което не е нито държава, по конкретно федерална държава, нито международна организация. На тази

наднационална структура обаче Договорът от Лисабон признава международна правосубектност. Друга особеност на конституционния ред на ЕС е разпределението на компетентността между ЕС и държавите членки, както и вътре в ЕС. Ако се разглежда ЕС като субект на международното право, стоящ по-близо до международните организации, отколкото до държавите, то компетентността на ЕС е в обем, който е предоставен от държавите членки. Така е според правото на ЕС и по конкретно според принципа за субсидиарност. На трето място, нестихващата конкуренция между федералистите и привържениците на междуправителствения подход при развитието на ЕС също играе роля при тази класификация. Тази конкуренция не е само теоретична, а намира израз и в политиката на

държавите членки на ЕС. Въпреки че в определени случаи компетентността на ЕС е безспорна, държавите членки настояват да запазят видно присъствие в международните отношения по политически причини. Накрая, но не на последно място, роля има и практиката на Съда на ЕС и доктрината за „преобладаващата цел“, която ще бъде разгледана по-нататък в това изложение.

Освен конституционно-правния режим на ЕС, особеностите на международното публично право имат значение при класификацията на смесените договори. Основната особеност по този пункт е свързана с характера на ЕС, като формация, която не е нито международна организация, нито държава. Вследствие на това в някои случаи е налице предпочитание на трети страни по договора, държавите членки да са страни по

този договор съвместно с ЕС. От друга страна, редица международни договори са открити само за държави като класически субекти на международното право. Тези международни договори не са открити за присъединяване за международни организации. В тази връзка следва да се отбележи, че във външните отношения ЕС се счита от третите страни за приравнен на международна организация, като някои са по-конкретни и го приравняват на регионална интеграционна международна организация (РИМО).

В този смисъл класификацията на смесените договори не се опира само на теоретичен модел, който държи сметка единствено за конституционното разпределение на компетентността между ЕС и държавите членки при спазване принципа за субсидиарност. В този смисъл утвърждаването



на компонента „компетентност“ като единствен в настоящата практика, ми се струва неуспешно. Следва да се припомни обаче, че съществува по-отдавнашно мнение, което поставя смесените договори в тясната рамка на функция на две променливи. Едната променлива е нормативно установената компетентност на ЕС, а другата – тази на държавите членки. Понастоящем, макар смесените договори да не се считат вече за функция на компетентността на държавите членки и ЕС, при дефиницията на смесените договори все пак се отчита, че при тях предметът на класическия смесен договор попада в компетентност и на държавите членки, и на ЕС. Практическите измерения на смесените договори обаче демонстрират по-голямо разнообразие. Налице са хипотези, при които макар договорът да е в компетентността

на ЕС, смесеният характер е породен от предпочитания на другите страни по договора. Това е така например поради предпочитанието на трети страни по договора именно държавите членки да поемат отговорност за изпълнение на договора, макар че той е от компетентността на ЕС. Налице са и хипотези, при които държавите членки настояват за смесен характер на договора, макар предметът му да е в компетентността на ЕС.

Следователно макар класификацията на смесените договори да е в значителна степен повлияна от компетентността и нейното разделяне между държавите членки и ЕС, както и вътре в ЕС, това не е единственият класифициращ критерий. Изобщо, поради разнообразието от критерии, класификацията на смесените договори по изчерпателен, удобен и леснодостъпен начин не е лека

задача. В следващите редове е направен опит да се обобщят възприетите класификации в единно цяло, в кохерентна структура. В допълнение, развити са класифициращите критерии, като се добавят нови елементи и се включат нови класифициращи критерии. На следващо място, направен е опит за критичен анализ на значението на тези класификационни критерии. В заключение, с оглед на изводите от критичния анализ, се правят предложения за промяна в режима на смесените договори.

В тази глава са представени десет класификационни критерии на смесените договори на ЕС. Тази класификация в една своя част е свързана не само с юридически критерии за смесения характер на договори, но и с политически такива. Застъпва се обаче тезата, че политическата целесъобразност не

може да бъде универсален аргумент за трансформиране на един договор на ЕС в смесен договор. Това следва да е търпимо, когато инициативата за това идва от партньорите на ЕС. Сключването на смесени договори, иницирано отвътре по политически съображения, в общия случай, не следва да бъде окуражавано. То следва да е приемливо в изключителни случаи. Като се имат предвид трудностите в разбирането на същността на смесените договори у партньорите на ЕС, случаите в първия посочен вариант са редки.

В този смисъл най-важният класификационен критерий е дали смесеният характер на договора е задължителен или факултативен. Това би извело значимостта на типологизацията на смесените договори при споделена съвместно съществуваща

компетентност на ЕС и държавите членки. Значение имат и типовете смесени договори, които възникват по причини външни за ЕС. Такива са случаите на класификации, които отделят смесените договори, поради това че държавите членки действат като представители на ЕС, за да направят възможно участието на Съюза като страна по международен договор. Накрая, но не на последно място, типологизирането, свързано с новите смесени договори (наследници на междустълбовите смесени договори включващи и ОВППС), има практическо значение в хипотезите, когато това се дължи на иманентни характеристики на договорите.

Прилагането на политически основания за смесения характер на договорите, базирани на волята на държавите членки или на институция, води до излишно усложняване на

и без това сложната конструкция, свързана със съществуването на компетентност и у ЕС, и у държавите членки при сключването на международен договор. Всъщност някои дори отбелязват, че е възможно да се говори за „системен риск“ при сключването на смесените договори, включително в сферата на сигурността. Така особености на конституционния ред на Съюза са изведени извън рамките на ЕС по начин, който представлява предизвикателство за партньорите на ЕС. Това прави ЕС непредвидим, което не може да се очаква да играе положителна роля при усилията ЕС да получи прием като страна по всички международни договори, а така постепенно да бъде преодоляна (или поне сведена до изключителни случаи) нуждата държавите членки да действат като негови

представители. Именно това следва да е желаната посока на развитие за ЕС.

Съществуващият в настоящия момент подход е със спорна добавена стойност и в рамките на ЕС. С оглед целта на Съюза за насока в развитието към все по-близък съюз между държавите членки, продължаването на практиката, която допуска възникването на смесени договори по неясни юридически критерии подкопава постигането на горепосочената цел. Напротив, утвърждава се междуправителственият подход в сфери, по отношение на които държавите членки са трансферирали суверенитет и са предоставили компетентност на Съюза. В този смисъл преодоляването на случаите на смесени договори, чието съществуване не е продиктувано от юридическа необходимост, би било стъпка в правилната посока.

## **2. Възникване, развитие на смесените договори и тяхната уредба в правото на ЕС**

Втората глава цели да постави разглежданата проблематика във връзка с възникването и развитието на смесените договори в правния ред на ЕС. В тази връзка се дискутира и ключовият въпрос за етапите на трансфер на компетентност от държавите членки към ЕС, респективно – на суверенитет. В това изложение фокусът не е върху подробното описание на промените в нормативната база, въпрос, който се разглежда от всеки учебник занимаващ се с етапите на развитие на ЕС. Вместо това, в началото се поставят важните тенденции, като се акцентира на въпроси, които не са подробно разисквани в българската литература до сега. Акцентът в тази глава е много повече върху



установеният от Съда на ЕС принцип за задължението за сътрудничество и ефекта му върху компетентността при смесените договори. Това е особено важно, тъй като ефектът на този принцип има фундаментално отражение върху компетентността на ЕС, респективно върху обема на имплицитно трансферирания към ЕС суверенитет.

В тази връзка в дисертацията се прави анализ на проявленията на задължението за сътрудничество по следните параметри: а) преграждане на упражняване на външна компетентност на държавите членки поради упражняване на вътрешна или външна компетентност на ЕС, б) преграждането на упражняване на външна компетентност на държавите членки поради възможността да се засегне вътрешното право на ЕС; в) материалноправни и процесуалноправни

измерения на задължението за сътрудничество, г) задължението за резултат или за изпълнение на определена процедура, д) конституционни или законодателни предпоставки за задължението за сътрудничество, е) фазата на договора, в която се проявява задължението за сътрудничество, ж) моментът на проявление на задължението за сътрудничество, з) дали проявлението е в тежест на държавите членки или ЕС, и) проявление на принципа като задължение за действие или въздържане от действие и й) с оглед на момента на проявление по отношение на договори, сключени преди членството в ЕС.

Достига се до извода, че уредбата на смесените договори в правото на ЕС е неразривно свързана с темата за компетентността в рамките на Съюза. Компетентността в рамките на Съюза на

държавите членки, тези на ЕС, в допълнение с особеностите по отношение на уредбата на ОВППС засягащи пряко класическите въпроси за сигурността, оказват влияние върху разглежданите тук въпроси. Възможно е при чисто юридически критерии за прилагане на смесените договори, те биха се явили функция на динамиката в променящия се баланс на компетентност, обусловен както от промяната в първичното и производното право на ЕС, така и от практиката на Съда на ЕС.

Въпросът за компетентността обаче не може да се оцени напълно, без да се държи сметка за особеностите, които привнася принципът за лоялност в правото на ЕС и по-конкретно неговото проявление в сферата на външните отношения на ЕС. При разглеждане на прилагането на този принцип и неговото проявление – задължението за сътрудничество

– е виден уклонът на Съда на ЕС да налага по-голяма тежест при прилагане на задължението по отношение на държавите членки, отколкото на ЕС. Това, макар че *de jure* задължението е едно и също както за държавите членки, така и за ЕС.

По отношение на правната уредба на смесените договори, следва да се отбележи, че те са част от ЕС от самото начало. Оценките за тях не са еднозначни. Има и такива, които са считали тези договори за временно явление, което съвсем не е сред положителните проявления на особеностите на ЕС. Освен че са част от същността на ЕС и неговата *sui generis* природа, практиката подсказва, че техният край едва ли наближава.

От една страна, истина е, че чрез съдебната практика на Съда на ЕС е налице ерозия в привидно запазената без промяна

ОВППС. Това се отразява и на смесените договори. Принципът за преобладаващата цел на договорите и постоянната съдебна практика, според която комбинацията на правни основания при сключване на международните договори е изключение, може да подкрепи твърдението, че значението на смесените договори вероятно ще намалява.

От друга страна обаче, възможността за комбиниране на несъвместим процесуален ред при сключване на международни договори, което струва ми се е налице, дава точно обратната насока. Следва да се отчита и ненамаляващият апетит на ЕС за сключване на смесени договори по оста на компетентност ЕС–държави членки, даже в случаите, при които едва ли могат да се намерят чисто юридически аргументи за това. Отделно от това, принципът за преобладаващата цел е

подложен на натиск по оста компетентност в ОВППС–компетентност на ЕС в другите политики. В последната насока вероятно предстои развитие.

### **3. Упражняване на компетентността от ЕС и държавите членки при сключване на смесените договори**

В предходната глава е разгледана темата за разпределението на компетентността между държавите членки и ЕС, както и особеностите по отношение на ОВППС в рамките на ЕС. В тази глава се разглежда проблематиката свързана с процедурата при упражняването на компетентността, свързана с преговорите, подписване и сключване на смесените договори, както и с тяхното тълкуване и прилагането им.

Изложението в тази глава се фокусира, на първо място, върху процедурата по сключване на смесените договори – инициирането и преговори за сключване на смесените договори; предварителен контрол за съответствието им с първичното право на ЕС; подписване, сключване на смесените договори и влизането им в сила. След това са разгледани особените клаузи, които са налице при смесените договори. После се разглежда въпросът за тълкуването на смесените договори, а накрая се отделя внимание и на формирането на становище от името на ЕС и държавите членки в международни органи, създадени чрез смесени договори.

Прави се заключението, че първичното право на ЕС не съдържа нарочна уредба на процедурата за иницииране на преговори по смесени договори, водене на преговорите,

склучване на договорите, както и на тяхното тълкуване и заемане на позиции от името на ЕС и държавите членки в международни организации създадени с тях. Подходът, установен с Договора за Евратом за частична уредба на материята е в миналото. С оглед на широкото приложение на смесените договори, даже в случаи когато тяхното използване не е юридически наложително, предполага по голяма яснота и предвидимост на процедурата. Това е особено валидно с оглед и на новите смесени договори, възникнали след Договора от Лисабон.

Може да се направи изводът, че процесът на сключване на смесените договори и тяхното тълкуване и прилагане са силно повлияни от институциите на ЕС. Това е така, даже когато преобладаващата цел на договора е в значителна степен в рамките на



компетентността на държавите членки. Считам, че този опит да се постигне единство на ЕС във външната сфера не намира правна основа в първичното право. В този смисъл е податлив на критики за липсата на прозрачност и демократичен дефицит.

Примерите в тази насока са не един. Например установяването на процедурен ред установен не в първичното право, а възникнал от практика, не се приветства в рамките на това изложение. По отношение на преговорите по смесените договори, при хипотеза на преобладаваща цел на договора у държавите членки, инициативата неуместно се отнема от Европейската комисия. Това води до случаи, в които Европейската комисия води преговорите, даже в случаи, в които държавите членки имат компетентността по преобладаващата цел на договора, вместо това

да е Председателството на Съвета на ЕС. Засилената роля на Европейския парламент, постигната по-скоро чрез използване на предоставените му с Договор от Лисабон правомощия по отношение на договорите на ЕС, не се счита за уместен заместител на ролята на националните държави. На неговия фон, ролята на националните парламенти се оказва намаляваща. Нееднозначно следва да се възприеме и практиката на Съда на ЕС за ролята му да тълкува смесените договори. По последния пункт обемът на тълкувателната компетентност на Съда е непрецизиран и на моменти трудно предвидим.

Горното не означава, че тук не се подкрепя идеята за единно представителство на ЕС във външните отношения. Но целта за все по-тесен съюз, което в крайна сметка да доведе до единно представителство на

държавите членки във външните отношения, следва да бъде постигната чрез по-детайлна уредба в първичното право на ЕС. Напредване към тази цел следва да е базирано на здрав юридически, в смисъла на (квази-) конституционен, фундамент.

Липсата му, в определени случаи, налага компенсиране с особени клаузи, каквато е клаузата за разделяне, и декларациите за компетентност. Те целят, респективно, да ползват трети страни по международните договори и да запазят единството на правния ред на ЕС, но изправят ново предизвикателство пред външното представителство на ЕС. Това предизвикателство е свързано с оценката за тези инструменти от третите страни по многостранните договори, по които намират приложение. И докато проблемите с

декларациите за компетентност могат по-лесно да бъдат преодолені, въпросът с особените клаузи е по-сложен. Всъщност понастоящем само съгласието на трети страни да бъдат част от международните договори, по които ЕС и държавите членки са страни, ги правят валидни.

#### **4. Статут на смесените договори в ЕС и държавите членки**

Както стана ясно, смесените договори са иманентна част от правния ред на ЕС и проявление на особеностите на ЕС като *sui generis* субект на правото. Освен това, смесените договори демонстрират значителни вариации, както вече стана ясно в главата посветена на типологията на смесените договори. Възниква въпросът, какви са измеренията на това многообразие по

отношение на статута на тези договори в правния ред на ЕС и държавите членки.

На първо място, тъй като класическите смесени договори, са зависими от разпределението на компетентността между ЕС и държавите членки, възникват предизвикателства, свързани с това за кого е задължителен смесеният договор. Може ли да се твърди, че една част от него е задължителна за ЕС, а друга за държавите членки. Уточнението на този въпрос поставя темата за йерархичното място на смесените договори в рамките на Съюза. С оглед на наличието на поне два подхода към въпроса за отношението между вътрешното и международното право, следва да се уточни и дали частноправни субекти могат да се позовават директно на смесените договори във вътрешния правен ред на държавите членки и на ЕС за защита на

своите права и интереси. Тоест, имат ли смесените договори директен ефект във вътрешния правен ред на Съюза и държавите членки, ergo има ли гарантиране на човешката сигурност.

Разглеждането на тази проблематика изисква да се обсъдят няколко подтеми: отношението на международното право и правото на ЕС и на държавите членки; следва да се уточни дали смесените договори са източници на правото на ЕС и държавите членки и дали са задължителни в своята цялост и за ЕС, и държавите членки; какво е мястото на смесените договори в йерархията на нормативните актове както в рамките на Съюза, така и на държавите членки; накрая, тази глава дискутира подтемата за директния ефект на смесените договори.

При разглеждане на статута на смесените договори в ЕС, следва да се държи сметка за това, че ЕС се придържа към монистичен подход относно отношението между вътрешното и международното публично право, но с изключения. Тези изключения касаят, към настоящия момент, смесени договори на ЕС. С оглед на все по-разширяващия се кръг от договори, които се сключват като смесени, а и поради развитието на правото на ЕС, възможно е в бъдеще да се говори за смесена система, включваща монистични и дуалистични елементи.

Международните договори на ЕС са източници на правото на ЕС. Именно договорите на ЕС, а не сключени от ЕС, като последното е по-тясно понятие. То не обхваща случаите на приемство, което не е безспорно, и на хипотези, в които държавите членки

действат от името на ЕС. Всички тези възможни казуси, както и случаят на договор сключен от ЕС, се включват в понятието, възприето от първичното право на Съюза – международни договори на ЕС. Смесените договори имат статут на договори на ЕС. Те са източници на правото на ЕС. Частите от смесените договори, които са от компетентността на ЕС, са задължителни за Съюза, а така са задължителни и за държавите членки. Останалите части от договора, по отношение на които проявление намира принципа за лоялност и които водят до задължение на Съюза по тях, макар че не са от компетентността му, също имат статут на договори на ЕС. Това оказва влияние и върху йерархичното място в правото на ЕС на смесените договори.



Накрая, но не на последно място, със статута на смесените договори е свързан и въпросът за директния ефект на смесените договори. Съдът на ЕС установява ясен тест за признаване на директния ефект на смесените договори и техните разпоредби. Неговото приложение по редица смесени договори обаче е подложено на значителни и смея да твърдя, основателни критики. Начинът, по който Съдът на ЕС използва директния ефект, по отношение на смесените договори като „щит“, който защитава автономния характер на правния ред на Съюза, има по-далечни последици за ЕС. Той дава насоки и за конституционните параметри на взаимодействието между Съюза и държавите членки.

Именно обаче по отношение на ограничаването на директния ефект на

смесените договори се проявява проблемът свързан със сигурността на индивидуално ниво. Съда на ЕС не признава директен ефект на някои смесени договори, най-вече по политически причини, свързани с целесъобразност и общото благо за ЕС. Дори доктрината, която подкрепя позицията заета от Съда, обаче признава, че от юридическа гледна точка обосновката не е безпроблемна. Нещо повече, даже в рамките на Съда, позицията за директен ефект на Договора за СТО не е в унисон. Делата, касаещи Световната търговска организация (СТО) демонстрират разделение в мненията на генерални адвокати, нещо непознато във времената на Общото споразумение за мита и търговия (ГАТТ), когато те неизменно подкрепят Съда в мнението, че не е налице директен ефект.

## **5. Отговорността по смесените договори на ЕС**

При сключването на международен договор всеки субект на международното право получава определени права и поема задължения. За да може да бъде ефективен международният договор, е необходим и режим, който да гарантира, че може да се ангажира отговорността на страната, която е поела задължения по него, но не ги изпълнява. По отношение на ЕС, поради особената природа на този субект на международното право, също се поставя въпросът за отговорността. Налице са особености, свързани с отговорността на ЕС в международен аспект. Разглеждането на тази проблематика обаче не изчерпва въпроса за отговорността по смесените договори. Тя се

занимава с един аспект на отговорността, а именно този от гледна точка на международното публично право.

Съществува и друг план на тази проблематика, а именно вътрешен. Става въпрос за отговорността в рамките на ЕС при нарушение на смесен договор. Този аспект е косвено засегнат в предишните глави при разглеждане на темата за статута на смесените договори в ЕС и по-конкретно на подтемата за директния ефект. Това далеч не изчерпва възможността за ангажиране на отговорност по смесените договори на ЕС.

За да бъде изяснен въпросът за отговорността по смесените договори на ЕС, в тази глава се разглеждат следните подтеми: 1) отговорността във външен аспект и 2) отговорност в рамките на ЕС. При дискутиране на отговорността във външен

аспект, подтемата се поставя в перспектива, като се разглежда общата международна рамка и моделите за отговорност на международните организации, на които е приравнен ЕС във външен план (1.1). Разглежда се приложимостта на общата рамка, като се прави преглед на практиката на СТО и ЕСПЧ, за да се изведат принципите на отговорността на ЕС и държавите членки по тези договори (1.2). Накрая се разглежда и практиката на Съда на ЕС по въпроса за отговорността на ЕС и държавите членки по смесените договори (1.3).

По отношение на втория основен аспект на отговорността – в рамките на ЕС – фокусът попада на три подтеми. Първата е свързана с отговорността за нарушаване на правото на ЕС от институциите на ЕС в случаите, когато това нарушение произтича от неизпълнение на

задълженията по смесените договори (2.1). Втората, разглежда въпроса за обективната отговорност на ЕС, в случай на законосъобразни действия, които обаче са довели до причиняване на вреди на частноправни субекти (2.2). Накрая се разглежда приложението на т. нар. концепция за „индиректно приложение“ на договорите, наричана още „изключителен директен ефект“ (2.3).

Изводите до които се достига в тази глава сочат, че, по първият аспект на разглежданата тема, на международната сцена разпределението на отговорността между ЕС и държавите членки става по различен начин за различните договори. Приложими са модела на компетентност, органичния модел и консенсуалния. Обаче е видно, че даже в рамките на една организация, например СТО,

въпросът за това кой, между ЕС и държавите членки, носи отговорност, не е окончателно уреден. Това създава несигурност за държавите членки. Развоя на делото EU-Airbus е ярко потвърждение на горния извод. Практиката на Съда на ЕС не спомага този въпрос да получи принципно решение. Държавите членки са в неблагоприятното положение да нямат категорична яснота за това дали са отговорни в международната сфера.

По отношение на отговорността към частноправните субекти, въпросът не изглежда по-ясен, което също генерира несигурност на ниво индивид. Горното е особено вярно в светлината на практиката на Съда по отношение на смесените договори без директен ефект, по-конкретно тези в системата на СТО. Извеждането на тази група

може да се струва неоправдано, но техният ефект върху правата на частноправните субекти, и конкретно върху икономическите им интереси, е значим. В този смисъл, този смесен договор заслужава отделеното му внимание. На практика, частноправните субекти не могат да разчитат да ангажират отговорността на ЕС нито поради незаконосъобразност на акт на институциите, нито по реда на безвиновната отговорност. Единствената възможност, която Съдът е оставил е чрез непряката приложимост на смесения договор. И там обаче практиката на Съда оправдава становището, че в хипотезата на намерение на ЕС да спази поетите по смесения договор задължения, пътят на защита е несигурен.



## **6. Бъдещето на смесените договори**

В тази глава, се разглеждат два основни въпроса: 1) ефектът на Брекзит върху смесените договори и 2) представят се предложения за подход към редица предизвикателства, които се обсъдиха дотук. Отделя се специално място на въпросите, свързани с оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС, поради значимостта на този процес, който е пръв по рода си за ЕС. Като част от проблематиката, свързана с Брекзит, се разглежда въпросът дали договорът, уреждащ отношенията между ЕС и Обединеното кралство след оттеглянето на островната държава от ЕС, следва да е смесен (1.1) и последиците от Брекзит за смесените договори на ЕС сключени до този момент (1.2). Във втората част на тази глава се правят

предложения за бъдещите тенденции на развитие на смесените договори изобщо. Тези предложения са в три основни насоки. Едната насока е за повишаване на предвидимостта на смесените договори (2.1). Отнася се за предвидимостта както за трети страни, така и в рамките на ЕС. Втората насока е свързана с демократизацията на смесените договори (2.2). Особено внимание се отделя на въпроса за развитието по отношение на смесените договори, на които Съдът на ЕС не признава директен ефект. Накрая, третата генерална насока за развитие е свързана с повишаване ефикасността на преговорния процес по смесените договори (2.3).

Може да се каже, че смесените договори ще продължават да са част от правния ред на ЕС, независимо от това дали апетитът за тяхното приложение остане все така голям.

Според мен не може да се очаква намаляване на значението им без фундаментална промяна в първичното право, която да прехвърли значима компетентност от държавите на ЕС. Дори и такава тенденция да се засили след Брекзит, тя не може да доведе до незабавно отпадане на ролята на държавите членки във външните отношения. Няма и обективни предпоставки, които да обосновават такова твърдение. Напротив, желанието на държавите членки за сключване на факултативни смесени договори са индикация в срещуположната посока.

Поради това е необходимо подобряване на уредбата на смесените договори в правото на ЕС. Брекзит дава възможност да се тестват нови измерения на приложимостта на смесените договори в нова среда и в нови отношения, с каквито ЕС не се е срещал

досега. Нещо повече, самото оттегляне на Обединеното кралство от ЕС ще демонстрира и как трети страни биха възприели тази значима промяна по отношение на смесени договори, сключени с ЕС и държавите членки.

Независимо от Брекзит, има пунктове, по които смесените договори се нуждаят от подобряване на уредбата и изчистване на натрупани предизвикателства по отношение на тяхното прилагане. Според мен наложителни са промени, целящи повишаване предвидимостта на смесените договори и ефикасността на процеса при сключването им. Най-важен елемент от тези предложения за развитие на смесените договори обаче е този свързан с демократизацията им. В неговите рамки за най-значима считам темата за последиците от смесените договори, на които

Съдът на ЕС не признава директен ефект и за отговорността на ЕС по тях.

### **Заключение**

В заключение следва да се отбележи, че съществува иманентна връзка на смесените договори с конституционната уредба на ЕС като *sui generis* субект на правото. В обозримо бъдеще не може да се очаква развитие по този пункт, който да доведе до трансформиране на ЕС и промяна в настоящия статут на Съюза вследствие на еволюция към конфедеративен (още по-малко, федеративен) тип структура. Причините са две. От една страна, ЕС е изправен пред по-належащи предизвикателства, които не биха позволили това да се случи в краткосрочна перспектива. От друга, държавите членки не са на едно мнение по темата за развитието в този план и

евроскептицизмът на някои от тях не е за подценяване даже след Brexit.

Има обаче други насоки, в които развитието на смесените договори се нуждае от подобрене. Считам за удачно да бъде възстановена изричната уредба на смесените договори в първичното право на ЕС, като фокусът е върху приложението им преди всичко в случаите на юридическа необходимост. Практиката също търпи подобрене в аналогична насока, свързана с приложението на този вид договори. Съществуват и други аспекти, които търпят подобрене. Такъв аспект са декларациите за компетентност. Най-важният елемент от дискусията за смесените договори обаче е този за отговорността по смесените договори във вътрешен план на ЕС. Запазването на настоящото статукво ми се струва неудачно.

### **III. Научни публикации по темата**

1. Коларов, Т. *Смесените договори на ЕС*. София, НБУ (2018).

2. Коларов, Т. Директният ефект на договорите на Европейския съюз, Годишник на департамент „Право“, НБУ (статията е приета).

3. Коларов, Т. (2017) Ислямската забрадка на работното място и обосноваването на държавата в (Радулов Н.) *Европа: Глобалните заплахи и интегрираната сигурност. Сигурността на черноморския регион*, София, НТСМ „Индустрия 4.0“.

4. Доклад „Отговорността по смесените договори на ЕС“ на Национална научна конференция „10 години България в

Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството“ (2017).

5. Коларов, Т. (2017) Задължението за сътрудничество и ефектът му върху компетентността при смесените договори на ЕС, *Европейски правен преглед*, XIX.

6. Коларов, Т. (2017) Възникване и развитие на смесените договори и тяхната правна уредба в правото на Европейския съюз. *Европейски правен преглед*, XVII.

7. Коларов, Т. (2017) Компетентността на Европейския съюз и държавите членки при сключване на смесените договори, *Юридически свят*, 2.

8. Коларов, Т. (2016) Типология на смесените договори на Европейския съюз, *Юридически свят*, 2.



9. Коларов, Т. (2016) Повишаване на националната сигурност чрез ограничаване на правата на човека в (Коларов, Т.) *Югоизточна Европа: Новите заплахи пред регионалната сигурност*. София, НБУ.

#### **IV. Използвана литература за написване на автореферата**

1. Heliskoski, J. *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and Its Member States* (The Hague, Kluwer, 2001).

2. Доклад на Комисията по човешка сигурност на ООН (2003 г.) „Човешка сигурност сега“ ([http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/chs\\_final\\_report\\_-\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/chs_final_report_-_english.pdf)).

3. Shermers, H. G. A Typology of Mixed Bilateral Agreements in O’Keeffe D. and Shermers, H. G. *Mixed Agreements*, (Dordrecht, Deventer, Kluwer, 1983).

4. Rosas, A. Mixed Union – Mixed Agreements in Koskenniemi M. (ed.) *International Law Aspects of the EU*, (Leiden, Martinus Nihoff Publishers, 1988).