

НЕРЕШЕНИ ВЪПРОСИ НА ОТГОВОРНОСТТА НА ДЪРЖАВАТА ЗА ВРЕДИ, ПРИЧИНЕНИ НА ФИЗИЧЕСКИ И ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА

проф. д-р Поля Голева[□]

Пар. 1. Отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС

Съгласно чл. 7 от Конституцията на РБ държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Под отговорност тук се разбира задължение на държавата да обезщети вредите, причинени на физически и юридически лица от актове или действия, които противоречат на правото. У нас ЗЗД, който от годината, в която е реципирал правната уредба от Наполеоновия кодекс от 1804 г., - 1950 г., не е променен, а Законът за отговорност на държавата и общините за вреди, приет през 1988 г., изменен и преименуван през 2006 г. съдържа уредба, която не отчита членството на Р. България в Европейския съюз, не урежда въпроса за отговорността на държавата, свързана с неспазване на европейското право. Отговорността на държавата е ограничена само до обезщетяване на вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на **административни органи** или длъжностни лица при или по повод изпълнението на административна дейност, както и за вреди, **причинени на граждани, от правозащитни органи** – органите на дознанието, следствието, прокуратурата, съда, особените юрисдикции, като законът изрично посочва кои са тези действия. Законът обаче не регламентира случаите на отговорност на държавата за вреди, причинени на физически и юридически лица от нарушаване от държавата и по-точно от нейните органи и длъжностни лица на разпоредби на европейското право. Извън вниманието на законодателя ни е останала уредбата и на отговорността на институциите на Европейския съюз за вреди, причинени от нарушаване

[□] Професор по гражданско и търговско право в Института за правни науки – БАН от 1999 г., преподавател по облигационно, търговско и застрахователно право. Специализирала в Хамбург, Германия, Виена, Залцбург, Австрия. Автор на повече от 200 публикации на български, немски и английски езици.

на правото на съюза. За държавите-членки на Европейския съюз е от значение обаче и този важен аспект на отговорността на държавата – отговорността ѝ за нарушаване на правото на ЕС. Така наречената „общностна отговорност на държавите-членки“ е общоприета съставна част от националното деликтно право и се основава на постоянната правораздавателна практика на Съда на Европейските общности (сега Съда на ЕС).

Въпросът за отговорността на държавата за вреди е поставян вече в правната ни литература.¹ Но той не е бил все още предмет на задълбочен анализ. Изобщо въпросът за отговорността на държавата за нарушаване на правото на ЕС досега е бил разглеждан в правната ни литература само от гледна точка на производството по чл. 258 от Договора за функциониране на ЕС² и в контекста на отговорност на държавата за нарушения на правото на ЕС от субекти на частното право.³ Но извъндоговорната отговорност на държавата-членка, както и извъндоговорната отговорност на институциите на ЕС, изразяваща се в задължението за обезщетение на вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС, досега не е анализирана⁴ и не е намерила законодателен израз в българското право.

Поради актуалността на въпроса, липсата на правна уредба в националното ни право и липса на съдебна практика и на теоретични постановки в българската книжнина⁵, си позволявам тук да направя някои разсъждения по въпросите за отговорността на държавите – членки и за отговорността на европейските институции за вреди, причинени на физически и юридически лица.

¹ Вж. Голева, П. Деликтно право, 2011, С., с.51 и сл.

² Вж. Корнезов, Ал. Нарушаване на правото на ЕС от административните органи на държавите членки в контекста на производството по чл. 258 ДФЕС. Съвременно право, 2011, т. 1, с. 75-90

³ Корнезов, Ал. Отговорност на държавата за нарушения на правото на ЕС от субекти на частното право. Общество и право, 2011, №.6, с. 19-35.

⁴ Разглеждайки отговорността на държавата за нарушения, извършени от субекти на частното право при определени условия Корнезов посочва, че държавата може да бъде осъдена от компетентния национален съд да възстанови вредите, причинени от действията или бездействията на субекти на частното право, но за съжаление, авторът не развива тази теза- вж. Корнезов. Отговорност на държавата..., с. 35. Аз също няма да се занимавам с този интересен, но частен за настоящата статия проблем, който всъщност е проблем по-скоро на националното право и той е дали държавата следва да обезщети вредите, причинени не от нейни органи, а от субекти на частното право. Засега нашата съдебна практика отговаря на този въпрос отрицателно – вж. решенията на ВАС, цитирани от мене в Деликтно право, 2011, с. 143.

⁵ Вж. Корнезов, Ал. Отговорност на държавата за нарушение на правото на ЕС, Сиела, София, 2012 г.

Пар. 1. Отговорността на държавата за вреди, причинени от неспазване на правото на ЕС

Сравнителноправно изследване на извъндоговорната отговорност⁶ в държавите-членки е показало, че всички национални законодателства изхождат от еднакви правни постановки. Освен това всички държави са акцептирали принципа на отговорността на държавата за вреди, причинени от съдебни актове, особено ако се касае за нарушаване на фундаментални права⁷. Повечето държави като Белгия, Дания, Германия, Испания и други са акцептирали принципа на отговорността на държавата независимо от вида на нарушеното правило.⁸

Относно решаването на въпроса, дали същите правила, които са предвидени за непозволеното увреждане, следва да се прилагат и по отношение на отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС, в рамките на съюза са се оформили две системи. Първата е монистичната. Според нея едни и същи правила се прилагат както за нарушенията на националното право, така и за нарушения на европейското право. Втората система е дуалистичната и според нея има два различни правни режима за нарушенията на националното и на европейското право.⁹ Монистичната система се определя като по-удобният и по-адекватният модел за Европа. Повечето държави като Испания, Унгария, Естония са приели монистичния модел и адресират нарушенията на европейското право към общите правила на непозволеното увреждане¹⁰. Към дуалистичната система спадат Ирландия и Германия, като при тях се изхожда от така наречената сепарационна теза, според която искът за отговорност за нарушение на правото на ЕС е независим от традиционния иск по националното право.

⁶ В правото на ЕС за означаване на отговорността за вреди, които не произтичат от неизпълнение на договорно задължение, се използва термина “недоговорна” отговорност – чж. Чл. 340 от Договора за функциониране на ЕС.

⁷ Има обаче и държави, които изключват отговорността на съдебни актове, като приемат, че генерално съдът не е способен да допуска вина. Такова е ирландското право – то не признава отговорността за вреди, причинени от действия или бездействия на съда и утвърждава абсолютния имунитет на съда. В други държави – напр. Гърция това положение се приема мълчаливо, а в Дания – само ако съдебният акт представлява нарушение на право съгласно чл. 6 от ЕКЗПЧ – вж. повече у Scherr S. 11. Що се отнася до погрешните съдебни решения, в повечето държави – членки се приема, че парди наличието на *res judicata* не е възможно да се търси отговорност на държавата и по този начин съдийският имунитет се разпростира и върху имуществената отговорност за вреди.

⁸ Вж. Scherr, K. *Comparative Aspects of the Application of the Principle of State Liability for Judicial Breaches*. Conference in Trier, 1-2.12.2011. , S. 10 ff.

⁹ Hartmann, B. *Alignment of national government liability law in Europa after Francovich*. Conference in Trier, 1-2.12.2011.

¹⁰ Kuepper, H. *State liability in Hungary*. In Doerr, O. *State liability in Europe*, Berlin, 2012.

Има и една трета система, която може да се характеризира като монистично-дуалистична. Тя е възприета във Франция и Австрия. Във Франция има общи правила, които се прилагат в случаите на обезщетение на вредите, причинени от административни актове, ако те нарушават правото на ЕС. Но Франция третира случаите на легислативни и юрисдикционни нарушения на европейското право като принадлежащи към специални правила за отговорността, произхождащи от case law.

Следователно, възниква въпросът как изискванията по националното право се отнасят към тези на правото на ЕС. Европейското право може:

- Първо, да изисква,
- второ, да забранява и
- трето, да предостави на държавата сама да реши въпроса.

Първият и вторият вариант принадлежат към случаите на задължителна адопция, а третият вариант води до дороволна адопция или изобщо не решава въпроса.

Въпросът за отговорността на държавата за вреди е поставян вече в правната ни литература.¹¹ Но той не е бил все още предмет на задълбочен анализ. Изобщо въпросът за отговорността на държавата за нарушаване на правото на ЕС досега е бил разглеждан в правната ни литература само от гледна точка на производството по чл. 258 от Договора за функциониране на ЕС¹² и в контекста на отговорност на държавата за нарушения на правото на ЕС от субекти на частното право.¹³ Но извъндоговорната отговорност на държавата-членка, както и извъндоговорната отговорност на институциите на ЕС, изразяваща се в задължението за обезщетение на вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС, досега не е анализирана.¹⁴

¹¹ Вж. Голева, П. Деликтно право, 2011, С., с.51 и сл.

¹² Вж. Корнезов, Ал. Нарушаване на правото на ЕС от административните органи на държавите членки в контекста на производството по чл. 258 ДФЕС. Съвременно право, 2011, т. 1, с. 75-90

¹³ Корнезов, Ал. Отговорност на държавата за нарушения на правото на ЕС от субекти на частното право. Общество и право, 2011, №.6, с. 19-35.

¹⁴ Разглеждайки отговорността на държавата за нарушения, извършени от субекти на частното право при определени условия Корнезов посочва, че държавата може да бъде осъдена от компетентния национален съд да възстанови вредите, причинени от действията или бездействията на субекти на частното право, но за съжаление, авторът не развива тази теза – вж. Корнезов. Отговорност на държавата..., с. 35. Аз също няма да се занимавам с този интересен, но частен за настоящата статия проблем, който всъщност е проблем по-скоро на националното право и той е дали държавата следва да обезщети вредите, причинени не от нейни органи, а от субекти на частното право. Засега нашата съдебна практика отговаря на този въпрос отрицателно – вж. решенията на ВАС, цитирани от мене в Деликтно право, 2011, с. 143.

Началото на тази проблематика в европейското деликтно право е поставено от решението Франкович от 19.11.1991 г.¹⁵. Според него всяка държава-членка на ЕС отговаря спрямо отделен правен субект за нарушаване на непосредствено действащо първично или вторично право независимо от вината, ако това право е определено за да защитава индивидуални интереси. Предпоставка за отговорността е, нарушението на правото на общността да е обусловило непосредственото възникване на вреда. Съдът на ЕО е бил сезиран по реда на преюдициалното производство с въпроса, дали държавата следва да отговаря пред своите граждани и дали дължи обезщетение, ако тя не е изпълнила задължение да имплементира директива 80/987/ЕИО на Съвета от 20.10.1980 г. за уеднаквяване на разпоредбите на държавите-членки за защита на работниците при неплатежеспособност на работодателя¹⁶. Тези въпроси са възникнали в процес пред националния съд на Република Италия за обезщетение на вреди, претърпени от работници поради неизпълнение на задължението на държавата да имплементира посочената директива. Съгласно директивата на работниците в рамките на общността трябва да се осигури една минимална защита в случаите на неплатежеспособност на работодателя. Тъй като италианската република не е изпълнила задължението, да вземе всички мерки за да имплементира директивата и да постигне нейните цели, съдът е установил в друго съдебно производство, че държавата е нарушила договора за ЕО. Ищците не са могли да получат компенсации от работодателя си повече от 5 години след несъстоятелността и затова предявяват иск срещу италианската република да им заплати обезщетение в размер на последните месечни заплати. Съдът на ЕО приема, че договорът за ЕИО създава един собствен правен порядък, който се приема от държавите-членки и се прилага от националните съдилища. Правните субекти на този порядък са не само държавите-членки, но и всяко физическо и юридическо лице, на което общностното право възлага както задължения, така и права. Според постоянната съдебна практика националните съдилища, които в рамките на своята компетентност трябва да прилагат правилата на общностното право, са длъжни да съблюдават пълното действие на тези правила и да защитават правата, които общностното право предоставя на отделния индивид. Затова всеки субект в случай на бездействие на държавата може да иска от националните съдилища защита на призна-

¹⁵ Решение на Съда на Европейските общности от 19.11.1991 г. Андреа Франкович и Данила Бонифаци у др. Срещу италианската република. Преюдициално запитване. С-6/90 и С 6-9/90. Sammlung der Rechtsprechung 1991 S. I-05357.

¹⁶ ABl. L 283, S. 23.

тите му от общностното право права. Основен принцип на общностното право е че държавите-членки са длъжни да обезщетят вредите, които възникват за отделното лице в резултат на нарушения на общностното право от страна на държавата.

Това решение поставя началото на първия етап в развитието на отговорността на държавата. Началото на втория етап е решението на съда по делото *Brasserie du Pecheur SA v. Bundesrepublik Deutschland and Facortame v. Secretary of State of Transport*.¹⁷ Двамата върховни съда са поискали от Съда на ЕО да се произнесе по въпроса за отговорността на държавата-членка за вреди, причинени на правен субект в резултат на нарушение от органи на държавата правила на общностното право. Ищецът – френска фабрика за бира със седалище в Елзас, е била задължена да преустанови износа на бира за Германия, тъй като не е съответствала на заповед на компетентните германски служби от 1952 г. Тъй като Комисията е смятала, че тези разпоредби нарушават чл. 30 от Договора за ЕИО, тя е започнала производство за санкциониране на Федерална Република Германия. Заповедта за внос на произведена в друга държава-членка бира е нарушавала посочения член. Съдът на ЕО приема, че принципът, че държавите-членки са задължени да обезщетяват вреди, които са причинени на едно лице поради това че държавата-членка нарушава общностното право, се прилага и тогава, когато решението се е намирало в съответствие с националното право. Ако едно нарушение от държава-членка на общностното право е допуснато от националния законодател, който е издал нормативен акт в сфера, в която съгласно директива той е трябвало да постигне цели, които предоставят на лицето права, нарушението се определя като квалифицирано и се дължи обезщетение от държавата, ако има причинна връзка между него и претърпяната от засегнатото лице вреда. При това положение държавата отговаря за последиците от нарушението в рамките на националното деликтно право. Националният съд не може да постави правото на обезщетение в зависимост от това, дали длъжностното лице е допуснало вина (умисъл или небрежност) когато е извършило със своето поведение нарушение на общностното право. Що се отнася до критериите относно определяне размера на обезщетението, те следва да се извлекат от националното право.

¹⁷ *Brasserie du Pecheur SA gegen Bundesrepublik Deutschland und The Queen gegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd und andere*. Производство по преюдициално запитване на *Bundesgerichtshof eutschland und High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court – Vereinigtes Koenigreich*. C-46/93 und C-48/93.

Третият етап е решението по дело Gerhard Koebler /Republic of Austria¹⁸, при което става въпрос за нарушение на европейското общностно право, извършено от националния съд в качеството му на последна инстанция.¹⁹ Макар че повторната проверка на становището на последната съдебна инстанция е несъвместимо с функцията на съда, тъй като неговото решение трябва окончателно да изчисти спора и макар държавата да не отговаря за неправилното тълкуване и прилагане на закона от националния съд, съдът на ЕС смята, че принципът за отговорността на една държава-членка за вреди, причинени на едно лице поради това, че държавата нарушава правото на ЕС, произтича от същността на договора за ЕС. Освен това съдът приема по-нататък, че този принцип важи, независимо кой държавен орган е допуснал нарушението чрез своето действие или бездействие. В международното право държавата се разглежда като едно цяло, независимо от това, дали предизвикващото вреда поведение представлява действие на законодателен, изпълнителен или легислативен орган. Същото важи и в сферата на порядъка на съюза. Като се вземе предвид решаващата роля на юрисдикционните органи при защитата на отделното лице, особено когато тази защита се изисква от нормите на съюза, то не трябва да се лишава от обезщетение само защото неговите права са нарушени в резултат на нарушение на правото на съюза от решението на последната инстанция на съда на държава-членка. Според съда на ЕС за да възникне отговорността на държавата за нарушаване на общностното право е все едно, кой орган на държавата-членка е отговорен за това нарушение. Това правило се прилага и в случаите, когато става дума за нарушение, което е допуснато от националния съд.

¹⁸ Решение на съда на ЕС от 30.09.2003 г. по дело C-224/01 по преюдициално запитване на Landesgericht fuer Zivilrechtssachen Wien (Oesterreich) по повод на спор на Герхарт Кьоблер срещу Република Австрия. Ищецът е университетски професор, който е напуснал трудов стаж не само в един университет в Австрия, но и в университети на други държави-членки. Пред националния съд той е предявил иск за обезщетение срещу държавата за това, че орган на държавата (Върховният административен съд) в окончателно и влязло в сила решение е отказал да му се признае този стаж и да му се присъди съответната добавка към трудовото възнаграждение за прослужено време и с това държавата е допуснала да се наруши правото на ЕС отнасящо се до недискриминация на гражданите. Според ищеца невземането предвид на службата му в университетите извън Австрия представлява след влизането на Австрия в ЕС необосновано и непосредствено нарушение на общностното антидискриминационно право.

¹⁹ Делението на етапи е направено от Катрин Шер – вж. Scherr, K. Comparative Aspects of the Application of the Principle of State Liability for Judicial Breaches. Conference Trier, 1-2.12.2011.

2. При обосноваването на принципа за отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС, делото Франкович прибави един важен инструмент към средствата за обезщетения, позволяващи да се прилага правото на съюза и в държавите-членки и в същото време осигуряващи правна защита на физическите лица във връзка с правата, които им обезпечават правото на съюза.

След решението Франкович практиката се позоваваше на чл. 164 от Договора за създаване на Европейската общност, на основните принципи на правото на Общността. Тази практика намери по-нататъшен израз в решение *Brasserie du Pêcheur*, в което Съдът на Европейските общности призна отговорността на държавите-членки в случаите, когато те не са приложили в своите законодателства директиви, макар че същите нямат директен ефект, и от това са настъпили вреди, както и в случаите, когато държавата не е съобразила норми на първичното и вторичното общностно право, които имат директен ефект²⁰.

Практическото значение на тази отговорност е голямо. То придоби огромни размери, след като Федерална република Германия трябваше да плати обезщетения по 9 000 иска до края на 1998 г., защото късно беше имплементирала директива за защита на потребителя срещу несъстоятелност (в случая е ставало въпрос за несъстоятелност на тур-оператора *MP Travel Line*)²¹.

Отговорността на държавата-членка се базира на основното правно положение, че всички държавни органи са длъжни да зачитат **предимството на правото на ЕС и да не прилагат норми от националното право, които му противоречат**. Ако съответната държава не зачете примата на общностното право и ако от това гражданин или юридическо лице на същата държава претърпи вреда, последните могат да предявят иск за обезщетение на вредите срещу държавата. Това се смята за един от начините държавата-членка на Европейския съюз да бъде принудена да признава примата на Общностното право пред националното си законодателство и да се гарантира еднаквото прилагане и зачитане на директното действие на общностното право във всички

²⁰ Съдебните решения са постановени в изпълнение на компетентността на Съда на Европейския съюз, произтичаща от чл. 268 от Договора за функциониране на ЕС (бивш чл. 235 от Договора за учредяване на Европейските общности). Съгласно тази разпоредба съдът на ЕС може да решава спорове за обезщетение на вреди, предвидени във втори и трети параграфи на чл. 340. Исковете може да се предявяват в 5-годишен срок от датата на настъпване на вредата.

²¹ Вж. Tremml/Harger/Luber. *Der Amtshaftungsprozess*. Muenchen, 2009, S. 272.

държави-членки, както и да се санкционира държавата-нарушител²². За да уважи искът за обезщетение на вреди, съдът се позовава на чл. 10 (предишен) и чл. 340 ал. 3 от Договора за Европейския съюз. Той обосновава общностната отговорност на държавата с общия принцип на правото на Европейския съюз, според който държавите-членки са длъжни да обезщетят вредите, които отделният гражданин е претърпял в резултат на допуснатите от нея нарушения на правото на съюза. Това задължение се извлича от изискването да бъде осигурено пълно действие на разпоредбите на правото на съюза (*effet utile*). Според Съда на ЕС пълното действие на разпоредбите на правото на ЕС би било накърнено, а защитата на уредените от тях права – намалена, ако отделните граждани на съюза не биха имали възможността да претендират обезщетение в случай че техните права са нарушени от това, че държавата не спазва правилата на общностното право. Съдът се позовава на чл. 10 (предишен текст от ДЕО), според който държавите-членки са длъжни да вземат всички подходящи мерки за изпълнение на своите задължения от общностното право. Към тези задължения спада и задължението да се отстранят противоправните последици от нарушение на общностното право. Допълнително съдът се позовава на чл. 228 (предишен), чл. 340 от Договора за ЕС, според който в случай на извъндоговорна отговорност Съюзът в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите-членки, е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители при изпълнение на техните задължения²³.

3. Европейската съдебна практика се изгражда въз основа на следните принципи:

Първо, извъндоговорна отговорност на държавата-членка за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС. Гражданите имат право на

²² Българският съд акцептира това положение изрично в р. от 2011 г. на СРС по гр.д. 25842/2011 г., ГО, 38-ми състав. В него се приема, че след като една директива е въведена в закона, нормата на закона става европейска норма. Когато една държава организира правата на гражданите чрез национални мерки, се прилага европейското право. Съдът се позовава на решението по делото *Erte*, С – 20/89/. Съдът се позовава още на чл. 51, ал. 1 от Хартата на основните права от Договора от Лисабон и на преюдициално питане по дело С-40 от 2011 г. във връзка с означаването на понятието “приложение на европейското право”. На основание на това съдът приема за нищожна клаузата в договор за потребителски кредит, съгласно която банката може едностранно да повишава лихвата, доколкото тя се определя като неравноправна по смисъла на чл. 143 от Закона за защита на потребителите.

²³ Лисабонският договор извърши всъщност малки промени в разпоредбите, отнасящи се до отговорността на ЕС за вреди, причинени от нейните институции или служители в процеса на изпълнение на своите задължения.

обезщетение срещу държавата и това право те могат да упражнят пред своите национални съдилища. Държавата-членка е длъжна да изпълни своето задължение, поето съгласно европейското право, да отстрани последиците от актовете ѝ, които нарушават европейското право, ако те му противоречат.

Второ, принципа за универсалната отговорност на държавата. Според становището на Съда на ЕС, изразено в р. по делото *Gerhard Koebler v. Republic of Austria* отговорността на държавата възниква независимо от вида на органа, който е допуснал нарушението на европейското право. Тук се включват и националните съдилища, особено ако те действат като последна инстанция.²⁴ В делото на Коблер те отговарят за „манифестирано нарушение на приложимото право”.

4. Държавата отговаря при наличието на следните предпоставки:

Първо, нарушена е разпоредба на правото на ЕС, която признава субективни права, т.е. разпоредба с директен правен ефект в държавата-членка. Претенцията за извъндоговорната отговорност обхваща всеки аспект от дейността на съюза. Нарушението може да бъде акт на съюза или противоправно поведение. Държавата-членка нарушава правни норми, което води до нарушаване на права на човека. Директивата предвижда задължение за държавата-членка да я имплементира, за да могат гражданите да получат резултатите, предвидени в директива и насочени към защита на техните права и свободи – свобода на движение, свобода на установяване и т.н.²⁵; Според мотивите към решението Франкович целта на директивата е на отделния правен субект да се предоставят права, а държавата е отказала да я имплементира или не я е приложила правилно и по този начин тя е ошетила гражданите.

Второ, държавата е надхвърлила границата на преценка дали да съобрази норма от правото на ЕС с националното си законодателство. На тази плоскост са възможни два варианта – или държавата не е имплементирала директива, или я е имплементирала неправилно, непълно²⁶. Във всички случаи обаче нарушението на правото трябва да бъде доста-

²⁴ Вж. C-224/01, *Koebler*, supra note 6, paragraph 33.

²⁵ Такива са примерно директивите, осигуряващи свобода на движение на стоки, които са нарушени от държава-членка в казусите *Brasserie du Pecheur*, *AGM COS Met*, *Danske Slagterier*; свободата на установяване – *Factortame 1996*; социална сигурност – *Francovich*; директива за багажа при пътуване – *Dillenkofer*.

²⁶ *Tremml u.a.*, Cit. op., S. 273.

тъчно сериозно.²⁷ А то е такова, според мотивите към решението Франкович, ако целта на директивата е предоставяне на отделния субект на права и държавата е отказала да я имплементира или не я е приложила правилно.

Трето, налице е причинна връзка между неизпълнението от страна на държавата и настъпилата за отделното лице вреда²⁸. Необходимо е във всеки един случай първо да се изследва, дали има директива, която предоставя на гражданите определени права; второ, дали тази директива е имплементирана и именно защото не е имплементирана в националното законодателство не се прилага от националния съд и трето, дали точно в резултат на това бездействие на държавата конкретният правен субект е претърпял вреди.

Право на обезщетение обаче не възниква, ако увреденото лице е пропуснало умишлено или по небрежност да предотврати вредата, ако беше използвало правното средство, с което е разполагало.²⁹

Вината не е задължителна предпоставка на отговорността за нарушение на европейското право. Това изрично е посочено в р. по делото *Brasserie du Pecheur/Factortame*.

5. Тези общи принципи на отговорността на европейското право трябва да намерят законов израз в националните законодателства на отделните държави. Там, където правото за отговорността на държавата предпоставя противоправността като условие за нейното възникване, тя може да се извежда и от нарушаване на правото на общността. При това могат да се породят въпроси, ако действията на държавата съответстват на вътрешното право, на националните закони, но последните не са съгласувани с правото на ЕС. Ако тези нарушения се извършват от правоприлагащи органи, на базата на техния имунитет не би могло да им се противопостави и да се реализира едно притезание за обезщетение на вреди. От друга страна обаче държавата, която не имплементира изобщо или имплементира некоректно една директива, ограбва правото на ЕС и неговото действие, принизява неговото значение. Тя не само ще отговаря в производството на Комисията за налагане на санкции за това, че не е взела необходимите мерки за реализирането на целта, поставена в директивата, но ако се установи този факт, държавата следва да бъде

²⁷ Така Doerr, Claus. *Mitgliedschaftliche Haftung und ihre Umsetzung: Die Anwendung des Prinzips in den Mitgliedstaaten – die deutsche Sichtweise*. Conference Trier, 1-2.12.2011.

²⁸ Вж. Wakefield, J. *The non-contractual liability of the European Union*. Conference in Trier 1-2.12.2012.

²⁹ Вж. Doerr. *Cit. op.* S. 22.

задължена да вземе всички мерки за отстраняване на нарушението и за възстановяване на положението, което би било, ако държавата беше изпълнила задължението си да имплементира директивата. На това основание държавата трябва да бъде задължена да обезщети вредата, която тя е причинила от своето противоправно поведение.³⁰

Режимът на отговорността на държавите-членки на съюза трябва да бъде имплементиран чрез националните законодателства. Това изискване е напълно съгласувано с децентрализираната структура на съюза. В действителност този режим на отговорността не е унифициран и позволява диференциация в законите на държавите-членки. От актуалната съдебна практика може да се направят два извода. Първо, Европейският съюз създава правния режим на отговорността на държавите като минимално ниво на защита. Второ, свободата, която е дадена на държавите и на техните съдилища да прилагат националното деликтно право, не е обуздана. Единствените ограничения на тази свобода са подчинени на спазване на принципите за еквивалентност и ефективност.³¹

6. Отговорността на държавата в разглежданите случаи е **безвиновна, обективна**. Достатъчно е да е налице правонарушение в посочения по-горе смисъл.

В държавите-членки е прието, че по силата на разглежданата отговорност, на обезщетение подлежат както причинените щети, така и пропуснатите ползи. Няма пречка обаче в държавата-членка да се предвиди една максимална граница на отговорността на държавата.

Обезщетяването на вредите, причинени на физически и юридически лица, не се присъжда от Съда на ЕС, въпреки че е нарушено европейско право, а от националния съд.

Задължението на държавата да обезщети вредите, причинени от неспазването от нейна страна на правото на ЕС и на Договорите, е независимо от производството по чл. 258-260 ДФЕС, при което Комисията налага санкция на държавата, която е нарушила правото на ЕС и не е предприела мерки за отстраняване на нарушението.

Увредите от актовете на държавата лица могат да търсят обезщетение от националния съд, независимо дали предварително Съдът на ЕС е констатирал по реда на чл.260 ДФЕС, дали държавата не е изпълнила своите задължения³². Възможно е обаче нарушаването на правото на ЕС

³⁰ Вж. много обстойната аргументация на генералния адвокат Жан Мишо от 28.09.1991 г. по делото Франкович.

³¹ Timmermans, Chr. Доклад на конференцията в Трир на 1-2.12.2011 г., под наименованието State Liability 20 years after Francovich.

³² Корнезов. Цит. съч., с. 485.

да бъде установено и по реда на преюдициалното производство по пътя на преюдициалното запитване за съобразността на националната норма с правото на ЕС³³. И накрая е възможно националният съд сам да констатира това противоречие и без да отправя преюдициално запитване да приложи правото на ЕС.³⁴

Независимо от практиката на Съда на ЕС и от поредицата от решения, много важни въпроси остават нерешени. Както преди, така и сега не е изяснено, дали се касае за самостоятелна общностна отговорност на държавата *sui generis*, която съществува наред с деликтните състави на националното право, или претенцията на увредения гражданин срещу държавата се основава на действащото национално право относно отговорността на държавата. Според Съда на ЕС притезанието на увреденото лице има своето основание непосредствено в правото на ЕС, но последиците от причинената вреда се уреждат в рамките на националното деликтно право. Според Върховния съд на Германия³⁵ в случая става въпрос за самостоятелно притезание, чието основание е отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС, което съществува успоредно с уреденото в националното право притезание за вреди, причинени от държавата, което право изрично е закрепено в Конституцията.

Отговорността е **недоговорна** – изрично чл. 340 от ДФЕС. Отговорността е за вреди. Вредата трябва да е настъпила действително, реално, а да не е хипотетична.

У нас ЗОДОВ не урежда изрично тази отговорност. Но следвайки практиката на Съда на ЕС и на националните съдилища на държавите – членки на ЕС, българският съд е длъжен да допусне разглеждането на иск за обезщетение на вреди, които са резултат от прилагането на закон, който противоречи на правото на ЕС, предвиждащо защитата на основни права на гражданите, **независимо че такава възможност не е предвидена в ЗОДОВ.**³⁶ **Освен това държавите-членки трябва да**

³³ Пак та, с. 485.

³⁴ Така Корнезов, с. 486.

³⁵ Цитирано по Tremml *u.a.*, S. 273.

³⁶ Така Корнезов. Цит. съч., с. 496. Авторът правилно отбелязва и други пропуски на посочения закон. Той не обхваща отговорността на държавата, причинени от правораздавателните органи в областта на гражданското право, т.е. от съдебен акт, в който съдът неправилно е приложил закона или неправилно е преценил фактите и доказателствата – с. 497. Авторът изрично изтъква, че чл. 2, ал. 1 ЗОДОВ не е съобразен с правото на ЕС. Според него българският съд е длъжен да допусне иск срещу държавата за обезщетяване на вредите, резултат от съдебен акт, независимо дали извършеното нарушение влиза в приложното поле на чл. 2, ал. 1 от закона или не, изповзвайки като аргумент чл. 7 от Конституцията на РБ, в който не се ограничава, за разлика от закона, отговорността на държавата за вреди, причинени на физически и юридически лица. Другият силен аргумент на същия автор е, че правото на ЕС има предимство пред националното право – с. 499.

разширят тази отговорност и тя да обхваща отговорността на държавата и за вреди, причинени от актове на правораздаването.³⁷

Пар. 2. Отговорността на законодателя за несъобразяване с правото на ЕС

1. Специални проблеми създава на много вътрешни правни порядки феноменът на отговорността на ЕС. Правото на общността изисква от националното право да предвижда отговорност на държавата-членка и тогава, когато нарушаването на правото на общността се изразява в неговото несъобразяване от националния законодател – напр. той не е имплементирал някоя директива във вътрешното законодателство.

Преди да се пристъпи към разглеждането на поставения проблем, е редно да се изясни какво следва да се разбира под „право на Общността” или „Общностно право”. Правото на Европейския съюз е част от международноправния порядък, чиито правни източници са международното договорно право, международното обичайно право и общите правни принципи – чл. 38 ал. 1 от Статута на международния съд. То се дели на първично право на ЕС, създадено пряко от държавите-членки, което включва преди всичко учредителните договори на трите общности, приложенията, които са неразделна част от тях, договорите, които ги изменят или допълват, както и вторично или производно право – право, създадено с оглед осъществяване на компетентността на органите на ЕС. Органите на ЕС създават право, което е задължително не само за държавите-членки, но и за техните физически и юридически лица и те се подчиняват на тях в пределите на прехвърлените на Общността сфери на дейност. Основните актове, които те издават, са регламенти, решения, директиви, препоръки, мнения. Според чл. 288 от Договора за ЕС Европейският парламент и Съветът издават съвместно регламенти, директиви и решения, произнасят се с препоръки и становища. Регламентът има всеобщо действие. Всички негови части са задължителни и важат непосредствено във всяка държава-членка.

Директивата е задължителна за всяка държава-членка, към която е адресирана, по отношение на поставената цел, но предоставя на вътрешнодържавните институции изборът на форма и на средства за постигането на тази цел.

³⁷ Това е изискване не само към българското, но и към всички държави – членки – вж. Breuer, M. Staatshaftung fuer judikatives Unrecht. In Beitrage zum Oeffentlichen Recht, vo. 211, Mohr Siebeck, 2011, p. 123.

Решението е задължително във всички свои части за тези конкретни субекти, за които е постановено.

Препоръките и становищата не са задължителни.

Първичното право предхожда вторичното и поради това е негов мащаб за правната му съобразност. При колизия първичното право на съюза се прилага като специална правна уредба спрямо общото международно публично право. В отношенията между държавите-членки и между ЕС и държавите-членки общото международно публично право се прилага само ако правото на ЕС не съдържа никакви специални правила.

Приспособяването на икономическите и социалните отношения в държавите-членки, уеднаквяването на тяхното правно регулиране може да стане само чрез приемане на актове на ЕС, които имат непосредствено действие на територията на държавите-членки и директен ефект спрямо адресатите им от една страна и не налагат приемането на какъвто и да било акт на националното право и от друга страна – рамкови правила, които поставят само целта, която следва да бъде постигната, като предоставят на държавите-членки избора на формата и средствата за това.

Регламентът е най-важният източник на вторичното право на ЕС. Той има действие за всички правни субекти в отделните държави-членки, без да е необходимо да се имплантира в техните национални законодателства. Този вид правен акт не се нуждае от някакво въвеждане във вътрешното законодателство чрез допълнителни актове на компетентните национални органи. Прилага се директно в тях и има непосредствено действие. Всяко лице, което има правен интерес, може да се позовава на неизпълнението на тези задължения пред националните съдилища. Държавите-членки не могат да не прилагат или да прилагат само частично регламентите, не могат да ги променят или допълват, не могат да ги прилагат селективно. Освен това регламентите не се рецепират и не се инкорпорират в националните законодателства. Те не се включват в закони, нито стават част от тях, а са самостоятелни източници на правото на отделната държава-членка. Не се инкорпорират, защото това би възпрепятствало тяхното пряко действие и би противоречало на договора за учредяване на ЕС. Освен това инкорпориранието им би възпрепятствало тяхното еднакво приложение във всички държави-членки.

Регламентите следва да бъдат публикувани. Те влизат в сила съгласно чл. 297, пар. 1 от Договора за Европейския съюз на посочената в тях дата или на двадесетия ден след тяхното обнародване. Регламентите могат да бъдат сравнявани с национални закони и затова в теорията и в

договора за Конституция на ЕС, (която не се прие от всички държави-членки) се наричаха „европейски закони”. Регламентът обаче има това правно значение, само ако съдържа общи и абстрактни правила за поведение. Когато той засяга конкретно определени лица, се разглежда като решение по смисъла на чл. 288 от Договора за Европейския съюз.

3. Правото на ЕС има преимущество пред националното право на държавата-членка и дерогира завареното национално право, ако му противоречи. Това означава, че при колизия националното право отстъпва пред общностното право и няма да се прилага. Следователно първичното и вторичното общностно право имат предимство пред националното право. В тази връзка всяка държава-членка е длъжна да приведе националното си право в съответствие с Общностното право и да не препятства прилагането на последното. Ако национален съд установи, че една вътрешноправна норма противоречи на правото на ЕС, той може да не я приложи. Нормите на първичното и на вторичното право на ЕС изместват несъвместимите с тях закони на държавата-членка. Основно положение на правото и практиката на ЕС е, че първичното и вторичното право на ЕС имат примат пред националното законодателство. С влизането си в сила правото на ЕС намира непосредствено приложение и се превръща в част от правния ред, на който се подчиняват органите и лицата в съответната държава-членка. То е еднакво задължително за всички и се прилага еднообразно.

4. Когато държавата не е изпълнила задължението ѝ, произтичащо от Договорите, тя е задължена да поправи вредите, причинени в резултат на това неизпълнение³⁸. Това се смята за един от основните принципи на правото на ЕС³⁹. Съдът присъжда обезщетение, ако вредите са резултат от прилагането на законова разпоредба, която противоречи на правото на ЕС, независимо че подобна разпоредба не е предвидена в ЗОДОВ.⁴⁰ Кой обаче конкретен държавен орган следва да плати това обезщетение се мълчи. Някакъв държавен орган се е подчинил на закона и затова следва да бъде осъден да плати обезщетение за действия или бездействия на друг орган (в случая парламента) за това, че не е съобразил норма на европейското право. Това би могъл да бъде и орган на съдебната власт, на съд, който неправилно е приложил закона. Не стигаме ли в този случай до отговорност за чужди действия и чужда вина?!

³⁸ Това се доказва от практиката на Съда на ЕС. Държавата носи отговорност за актовете, действията и бездействията на законодателната власт, които нарушават правото на ЕС – така Корнезов. Цит. съч., с. 495.

³⁹ Вж. Корнезов. Цит. съч., с. 441.

⁴⁰ Корнезов, с. 496.

Когато не е имплементирана директива, тогава пропускът е на Народното събрание⁴¹. Парламентът е първоизточникът на нарушаването и неспазването на правото на ЕС. Той приема акт, който противоречи на правото на ЕС и останалите държавни органи са длъжни да го спазват и с това причиняват вреди на физически и юридически лица. Ако трябва да се обособи отговорността на законодателния орган в самостоятелен вид отговорност, тя следва да се концентрира само в приемането или неприемането на закон, който противоречи на правото на ЕС. Другите държавни органи и предимно административните и правораздавателните не могат да отговорят за вреди, произлезли от техните актове или действия, които противоречат на правото на ЕС, само защото те са приложили закон, който парламентът е приел в противоречие с правото на ЕС.

Но според националното законодателство е много трудно да се обоснове и да се предяви иск срещу държавата за действия или бездействия на парламента. Защото ЗОДОВ визира само действия и бездействия на административни органи и определени действия и актове на правораздавателни органи. Освен това не е ясно, дали народните представители са длъжностни лица по смисъла на правото за отговорността на държавата, за да се ангажира нейната отговорност. Това е принципен въпрос, защото сегашното законодателство в тази област визира само лицата, които участват в органите на изпълнителната и на съдебната власт. Отговорността на държавата-членка за вреди, причинени от бездействието на законодателния орган, би могла да се разглежда като вид отговорност на органа, така че да се стигне само до причиняване на вреда от поведението на органа – парламент в рамките на защитния обхват на нарушената норма от правото на ЕС.⁴² Липсва обаче законова основа. Нормата на чл. 7 от Конституцията на РБ не е достатъчна, защото тя делегира правото да се определят условията за отговорността на законодателя, а той е приел закон, в който се изключва неговата собствена отговорност.

Пар. 3. Отговорност на ЕС

И накрая бих искала да отбележа извъндоговорната отговорност по Договора за създаване на ЕО и по Договора за създаване на Европей-

⁴¹ Според Корнезов. Цит. съч., с. 450, “един от най-ярките примери за неизпълнение на задълженията на държавата членка, произтичащи от договорите, е неспазването на правото на ЕС от страна на националния законодател”. Правонарушението от страна на парламента, се изразява в приемане на разпоредби, които нарушават правото на ЕС или отказ да се отмени разпоредба, която противоречи на правото на ЕС.

⁴² Kuiper. Cit. op. S. 540.

ската общност за атомна енергия, сега отговорността на ЕС по чл. 340 ДФЕС. Става въпрос за отговорността на общността, уредена в съответните договори за тяхното създаване. Общото положение, намерило израз в договорите е, че общностите, респ. съюзът поемат задължение за възстановяване на причинени щети съобразно основните принципи на правото, общи за правните системи за държавите-членки. Според чл. 340, ал. 2 ДФЕС в областта на извъндоговорната отговорност Съюзът в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите-членки е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители, при изпълнение на техните задължения.

Отговорното лице следователно е самият ЕС, който е обявен за юридическо лице или тази от неговите институции, която може да я представлява пред съда, т.е. това е институцията, от която е произлязло вредоносното действие или бездействие.⁴³ Съюзът обаче не отговаря, ако вредите са причинени от национален орган, прилагащ норма на Общностното право, защото в този случай отговорността се носи само от този национален орган, а компетентен да реши спора за обезщетение на вредите е само съответният национален съд.

Смята се, че Съюзът носи извъндоговорна отговорност в две хипотези – първо, когато вътрешните правни средства за отмяна на вътрешен правен акт не осигуряват по ефективен начин защитата на заинтересованите лица, защото не могат да доведат до поправяне на вредите и второ, вредата е причинена от противоправно действие или бездействие на Общността.

След като, както вече се изтъкна, ДФЕС предвижда задължението за обезщетяване да се урежда съобразно основните принципи, общи за правните системи на държавите-членки, Съюзът отговаря, когато вредите са причинени от институция на Европейската общност и когато са причинени от нейни служители при изпълнение на служебните им задължения.⁴⁴ Личната отговорност на служителите към Общността се определя по правилата на техния статус и условията, които важат за тяхната дейност.

Отговорността на Съюза е отговорност за противоправното поведение на нейните институции, което е обусловило настъпването на вредите⁴⁵. Затова ищецът следва да докаже наличието на противоправ-

⁴³ Вж. Булюи, Ж., М. Дармон. Процесуално право на Европейските общности. С., превод от френски, 2002, с. 236.

⁴⁴ Пак там, с. 239.

⁴⁵ В Schoepfenstedt/Bayerische HNL – Case C-5/94 R v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ECR I-2553, at par. 28.

ност и причинната връзка между нея и възникналите вреди⁴⁶. Ако вредите са причинени от определен акт на институция на Общността, не е задължително той да е формално отменен с изрично съдебно решение, за да се предяви иск за обезщетение на вредите, причинени от него⁴⁷.

Приема се, че институциите на ЕС са имунизирани от риска да носят недоговорна отговорност за вреди, причинени от тяхната външна политика, но не и за вреди, причинени при осъществяване на вътрешната си политика. Всъщност няма генерална теория за олигополията⁴⁸. В тази връзка се говори за публична отговорност в ЕС и тя се състои в отговорността на държавите-членки и в отговорността на институциите на ЕС⁴⁹, както и общо за публично деликтно право. Тя обхваща както отговорността за вреди, причинени от нормативни актове (Zuckerfabrik – 1971; Bayerische HNL – 1978, Bergaderm – 2000), така и от административни актове (Adams – 1985). Признати са три форми на публична отговорност – първо, отговорност на държавата за нарушение на националното право; второ, отговорност на държавата за нарушение на европейското право и трето, отговорност на европейските институции за нарушение на европейското право.

Отговорността на държавата-членка е за нарушения на задължения, произтичащи от европейското право, извършени от администрацията, от законодателя или от съда. Европейското право определя условията за обезщетение на вреди, но националните закони определят процедурата за нейното реализиране и другите условия. Освен това, отговорността, основана на европейското право, не изключва отговорността, възникваща на основата на националното право. Отговорността по европейското право е независимо, отделно и допълнително средство за обезщетение на вреди.

Компетентен да разгледа и реши спора за обезщетение на вредите е Съдът на Европейския съюз – чл. 268 от Договора за функциониране на ЕС. Погасителната давност на иска за обезщетение е 5 години и започва да тече от момента на настъпване на увреждането.

Тъй като институциите на Съюза правят волеизявления и действат посредством своите служители, Съюзът, респ. неговите институции

⁴⁶ Затова в решение Brasserie and Factortame – In: Joined Cases C-46/93 and C-48/93 Brasserie du Pecheur and Factortame 1996 ECR I – 1029. Brasserie, Par. 47 съдът на ЕО приема, че отговорността за вреди е една и съща както за държавите-членки, така и за институциите на общността.

⁴⁷ Така горещитираното съчинение, с. 228.

⁴⁸ Вж. Wakefield, J. The non-contractual liability of the European Union. Conference in Trier, 1-2.12.2011.

⁴⁹ Pekka Aalto. Member State liability. Conference in Trier, 1-2-12.2001.

имат регресен иск срещу тях, след като обезщетят вредите, причинени на физически и юридически лица. Личната отговорност на служителите към Съюза се регламентира от разпоредбите, съдържащи се в Правилника за длъжностните лица или в условията за работа, които се прилагат по отношение на тях – чл. 340, ал. 4 ДФЕС.

РЕЗЮМЕ

Българското законодателство не регламентира отговорността на държавата за вред, причинен физическим и юридическим лица на нарушение държавни органи и длъжностни лица норм европейского права. Отговорността институции Европейского союза за вред, причиненый нарушением права ЕС тоже не была предметом регулирования. Но всё таки вопрос ответственности государства не нов в судебной практике ЕС и в юридической литературе. Он был поставлен в решении Франковича с 1990 года, согласно которого каждое государство – член союза отвечает перед гражданами за нарушение первичного или вторичного права несмотря на вину, если это право призвано защищать индивидуальные интересы. Это решение составляет первым этапом в развитии ответственности государства. Второй этап начинается решением Суда по казусу *Brasserie du Pêcheur*, в котором третируется ответственность государства за вред, причинен правному субъекту нарушением правил общественного права, которые допустили органы государства. Третий этап – это дело *Gerhard Koebler*, в котором общественное право нарушено национальным судом последней инстанции. Ответственность государства базируется на том, что все государственные органы должны соблюдать верховенство права ЕС и не прилагать норм национального права, которые противоречат ему. Если государство не соблюдает предимство общественного права и в результат того гражданам причинен вред, они могут предъявить государству претенцию на обезщетение вреда.

Соблюдая практику Суда ЕС болгарский суд должен допустить претенцию на обезщетение вреда, которая является результатом приложения закона, который противоречит праву ЕС. Государства – членки должны расширить эту ответственность, чтобы она включала ответственность государства и за вред, причинен актами правораздавательных орган.

Когда директива союза не имплементирана, это пропуск парламента. Но согласно национального законодательства очень трудно обосновать претенцию к государству ради действия или бездействия парла

мента. До сих пор закон визирует только лиц, которые участвуют в исполнительной и судебной власти.

Далее в статье поставлен вопрос о ексдоговорной ответственности ст. 340 Договора о ЕС, согласно которому Союз должен компенсировать вред, является результатом его действий или бездействий. Союз должен отвечать за действия своих институций, которые причинили вред гражданам или юридическим лицам.

SUMMARY

Bulgarian legislation doesn't regulate the liability of the state for damages caused by state organs which fail to observe legal norms of the European law. The liability of the institutions of the European Union for breach the norms of the EU law is also not regulated. But the problem about the liability of the state for damages is not new both in the court practice and in legal theory. This problem first occurred in the case of Frankovic in 1991, which resulted with the following decision – each state-member of the EU is obliged to compensate the person who was damaged as a result of breach the primary and the secondary law despite of the fault. The state is liable if the rules of the law have the aim to defend the individual interests of the citizens. The court decision marks the first step of the development of state liability. The second step begins with the Brasserie case and the third – with the case of Gerhard Koebler, where the European law had been breached by the national court as a last instance. The liability of the state is based on the idea that all state organs are obliged to respect the priority of EU law and should not apply national law when it contradicts it. If the state doesn't respect the precedence of EU law and as a result of this its citizens or legal persons are damaged, the latter can claim compensation against the state. Following the practice of the Court of the EU, the Bulgarian court is obliged to allow claims when damages arise because the applied Bulgarian law contradicts the law of the EU. Moreover, the EU member states must extend the liability of the state to cover damages caused by judicial acts. If there is no directive implemented, this is a fault of the parliament. However, it is very difficult to explain how a parliament can be liable for the damages as a legal person. Until now the Law concerns only persons who take part in the executive and judicial organs. In this article we treat the issue on the basis of non contractual liability in accordance with article 340 of the Treaty of the EU. The Treaty stipulates that the Union is obliged to compensate the damages which are caused by the activity of its institutions and persons in process of fulfilment of their obligations.