

# КОНСТИТУЦИОННИ ПРОБЛЕМИ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Алфред Келерман

## Въведение

Бих искал в днешната лекция да се спра на няколко от важните въпроси, засягащи конституционните аспекти от бъдещото присъединяване на България, като ги изясня в светлината на сравнителния анализ на опита, който имат настоящите страни-членки. Ще изследвам ефекта на споразуменията за присъединяване към Съюза. След това ще обсъдим прекия ефект върху националното правораздаване на страната-кандидат. През предприединителния период ролята на съответната национална конституция на страната-кандидат е от съществено значение, за да се определят последиците от прилагането на закона. Малко по-нататък, в заключителните си забележки, ще направя примерно предложение за "10-те божии заповеди", които правят една национална конституция подходяща за Европейския съюз!

Въпреки че все още не е член на Европейския съюз, България, както и гражданите ѝ, вече имат много права и задължения, които произтичат от европейските споразумения. Тези документи бяха подписани в изпълнение на политическа спогодба, постигната през юни 1993 г. в Европейския съвет в Копенхаген, където всяка страна може да кандидатства за присъединяване, ако отговаря на следните необходими критерии:

- стабилност на институциите, гарантиращи спазване на закона, човешките права и уважение в отношението към малцинствата; (политически критерий)
- наличие на функционираща пазарна икономика, както и способност за справяне със съревнователния стрес и пазарните сили в рамките на Съюза; (икономически критерий)
- стабилност да се поемат задължения за членството, включително придържане към целите на политическото, икономическото и валутното обединение на страните.

Европейското споразумение между Европейската общност и страните-членки на ЕС, от една страна, и България - от друга, бе подписано на 8 март 1993 г. и влезе в сила на 1 февруари 1995 г. Други задължения за България произтичат от преговорите, партньорството при съединяването и критериите от Копенхаген.

Политическите изисквания от Копенхаген бяха поставени в Договора от Амстердам - чл.49 ЕС, който се отнася към чл.6 ЕС ("Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, уважаване на човешките права и спазването на закона"). Политическите изисквания в по-голяма или по-малка степен са залегнали в текстовете на националните конституции. Съответствието на всички тези критерии е посочено от Европейската комисия в нейните текущи отчети.

Макар че Европейският съвет и Комисия са разработили гъвкави форми на интегриране в техните предприединителни стратегии, Дневен ред 2000 и Присъединителни партньорства, в същността си принципите на конституцията и на основните човешки права, заложили от Европейската общност, трябва да бъдат спазвани от всички страни-членки. Страните-кандидати трябва да приемат документа "acquis communautaire", което условие е включено в Договора от Маастрихт от 1991 г. Все пак определение на термина *acquis communautaire* никога не е давано в Договора. На практика институциите на Европейската общност (Парламент, Съвет, Комисия и Съд) се позовават на *acquis communautaire* като на пълен набор от законодателни текстове и съдебни решения, постановени от началото на създаването на Европейската общност през 1952 г. и все още са в сила. По тази причина в *acquis* са включени: първо - последният вариант на цялото начално законодателство на Европейския съюз. Основният закон на ЕО се състои от тези норми, които бяха приети пряко от страните-членки, като например ЕИО, Евроатом и постановленията на ЕС. Заедно с основните законови положения, признати в правораздаването в ЕО, те съставляват "конституционните норми" на Закона на Общността. Началният закон включва също и протоколите, анексирани към договорите, сключените международни споразумения като европейските спогодби и споразуменията за присъединяване. Той включва също и последващите закони на ЕС, състоящи се от нормативни актове (автономни актове като наредби, директиви, решения, препоръки и др.) Той включва също и обичайното право като съдебна практика на Европейския съд. Изрично бих искал да отбележа, че в голяма степен развитието в правораздаването на ЕС се дължи не на договорени правила и допълнителни законови актове, а на тълкувателните практики на Европейския съд.

ЕО е уникална законова система от наднационален характер. Връзката между законодателството в общността и националното законодателство на страните не е предвидена по договора, нито пък принципите на превъзходство и прекия ефект от законите на ЕО. Тези принципи бяха разтълкувани от Европейския съд в неговото безпрецедентно решение *Van Gend & Loos en Costa Enel*. Както Европейският съд постанови в делото *Van Gend* "... Общността учредява ново правораздаване от международни закони, за чиято привилегия държавите ограничиха своите суверенни права, макар и в определени граници, и предмет на които са не само страните-членки, но и техните поданици. Независимо от законодателството на страните-членки законите на ЕО не само налагат задължения на индивидите, но също се предполага, че защитават и техните права, което стана част от тяхното правно наследство. Тези права възникват не само там, където са изрично гарантирани от договора, но също и по смисъла на задълженията, които споразумението налага по ясно определен начин на индивидите, както и на страните-членки, и на институциите в Общността..." В *Costa v. Enel* Съдът добавя: "В контраст с обичайните международни спогодби споразумението на ЕИО предложи своя собствена законова система, която при влизането в сила на споразумението стана неделима част от законодателните системи на страните-членки, които са задължени да го използват. Чрез създаването на Общност с неограничена продължителност, която има собствени институции, свой собствен облик, собствено правораздаване, правоспособност за представяне на международно ниво, и по-специално истински възможности, произтичащи от ограничаването на суверенитета или прехвърляне на власт от държавите към общността, страните-членки ограничиха своите суверенни права (макар и в определени граници) и по този начин създадоха законодателна основа, която обвързва техните поданици и тях..."

Европейският съд в няколко от решенията си се позова на *acquis communautaire* и обясни, че от деня на присъединяването постоянното прилагане на *acquis communautaire* е необходимо и се счита, че новоприетата за член страна има същите задължения, както и най-старите членове.

Днес обаче, вече преди датата на присъединяване, от законите на Общността и особено от европейските спогодби произтичат

права и задължения за страните- кандидати и техните граждани. Това може да бъде считано за така наречения предприсъединителен ефект от законите на Общността. Този пред-присъединителен ефект има своите законни последици в правораздаването на Общността, както и в националното законодателство на страните-кандидат-членки, като България.

Споразумение със страни не-членки на европейски споразумения

Присъединителни споразумения в светлината на основните принципи на европейското право

В член 300 от Европейският договор е формулирана процедурата, по която общността сключва споразумение със страни-нечленки или с международни организации. Споразумения, сключени според условията, изложени в този член, са задължителни за институциите на общността и страните-членки. Разпоредбите от тези споразумения, съгласно монистичния подход, стават неделима част от правната система на общността в момента на влизането им в сила, без да има каквато и да било необходимост от промяна на вътрешни разпоредби от законодателството на общността.

Законови, произтичащи от споразумения, обвързващи с общността, имат по-голяма сила от наредбите на европейските институции, т.е. вторичното европейско законодателство. Това проличава от факта, че съдът счита за необходимо да провери дали валидността на наредбите на институциите може да бъде засегната от това, че противоречат на закон от международното право. Разпоредбите от вторичното законодателство трябва, доколкото е възможно, да се тълкуват в съгласие с международните споразумения. В съдебните процедури в съдилищата в дадена страна гражданите могат да се позовават на разпоредба от споразумение, сключено с общността, само ако разпоредбата има пряко въздействие. Съгласно добре установеното европейско законодателство например в "случая Демирел" (5), съдът приложи принципа за пряко въздействие, както е указано в Van Gend & Loos:

"Всяка разпоредба от международно споразумение, сключено между общността и страна-нечленка, трябва да се счита приложима, когато съгласно нейната формулировка, цел и същността на самото споразумение, разпоредбата съдържа ясно и точно задължение, което не е предмет, при нейното изпълнение и действие, на одобряване на някакви последващи мерки."

Съгласно тези критерии значителен брой специфични разпоредби от европейски споразумения могат да бъдат използвани пред съда на съответната страна в предприсъединителния период. Такъв е примерът с отрицателните задължения в случая Van Gend & Loos (задължение да не се повишават митата след определена дата) и може би с разпоредбите срещу дискриминацията на граждани, работещи в собствени фирми и движението на работници от страните-кандидатки в страните-членки. Иначе казано, гражданите на страните-кандидатки, трябва да могат да се позовават на разпоредби от европейските споразумения пред съда на съответните страни.

Конституционно влияние на европейските споразумения в предприсъединителния период върху правната система на общността

От 1991 година насам в сила са влезли всичко десет европейски споразумения. Въпреки това чак през 1999 година Европейският съд трябваше да отговори на предварителни въпроси, отправени от съдилищата на отделни страни, относно тези права. Няколко случая, между които Gloszczuk, Kondova, Barkovici и Janu, съдът уреди с тълкуване на прякото въздействие на установени разпоредби и те позволиха на граждани на отделните страни-кандидатки да се позовават на разпоредби от европейски споразумения пред съдилищата на страните-членки. Съдът прие, че правото на установяване на граждани от Полша, Чехия и Унгария в тези случаи предполага правото на влизане и престой и че тези права, които се основават на разпоредби срещу дискриминацията от съответното европейско споразумение, могат да бъдат приведени в сила от съдебната система на съответната страна.

Конституционно влияние на европейските споразумения върху правните системи на съответните страни-кандидатки

Възможно ли е граждани от страни-членки на Европейския съюз или граждани от страните-кандидатки да се позовават на тези европейски споразумения пред съдилищата на страните кандидатки?

Отговорът на въпроса, дали разпоредбите от европейските споразумения имат пряко действие върху правната система на съответната страна-кандидатка, трябва да бъде даден от нейното законодателство в тълкуването на съответните конституционни разпоредби, особено онези разпоредби, които засягат отношенията между международното право и правната система на съответната страна, понеже тези страни все още не са неделима част от правната система на общността.

По силата на член 5 (4) от българската конституция веднъж подписани, ратифицирани и обнародвани, стават част от вътрешната правна система, без да е необходимо да се приемат специални закони, за да бъдат тези договори приведени в сила. Освен това конституцията изрично посочва, че международните правни норми, които са станали част от вътрешното законодателство, имат предимство пред всякакви несъвместими с тях разпоредби от парламентарни закони. Според Евгени Танчев, член 5, раздел 4 отразява демократичния принцип на първенството на международното право. То се приема за неделима част от върховенството на правото, провъзгласено с класическата формулировка на доктрината на немския Райхстаг, която е европейското съответствие на "Силата на закона" .

Българската конституция обаче не съдържа изрична разпоредба, позволяваща преноса на суверенна власт към Европейския съюз. Това трябва да се промени иначе, според мен, с ратифицирането се рискува да се предизвикат оплаквания срещу Конституцията! Време е да се започне с необходимите промени, тъй като според Танчев българската конституция не е гъвкава и вече е станало видно, че е ефикасна бариера срещу бързи, авторитарни и недобре обмислени промени. От друга страна по мое мнение, негъвкавите конституции могат да са пречка за динамичното развитие на европейската интеграция. Процедурата по промяната на конституцията от Народното събрание изисква изключително голямо съгласие за конституционни промени.

Теоретичен пример, който би могъл на практика да се случи в българската правна система е възможното пряко въздействие, като следствие от влизането в сила на разпоредби от европейско споразумение с пряко въздействие, както тези със забраната за нови вносно-износни мита при търговията между България и общността. Ако, например, българското правителство вдигне все пак митата, би ли могло в такъв случай компания, основана в София, да съди българското правителство в български съд за това, че не

се е съобразило с европейско споразумение и с основанието, че повишените мита ще доведат до загуби за компанията. Ситуацията ще е подобна на тази в случая Van Gend, който коментирах по-рано. В този случай обаче отговорът ще бъде даден от българското конституционно право, а не от европейското право.

За да се получи идентично въздействие и за да съществува идентична законова защита на европейските споразумения от равните системи на съответните страни-кандидатки, е необходимо сближаване и приспособяване на тези видове конституционни разпоредби, както и идентично тълкуване на конституционното право на съответната страна.

Причини за сближаване и приспособяване на конституциите на страните кандидатки

В интерес на разширяващия се ЕС е да увеличи ефективността на своята правна система. Разширяването на ЕС е свързано и с разширяване на правната система. Европейската общност и ЕС функционират доста успешно, след като много нови страни кандидатстваха за членство и станаха членки на Европейската общност, основана на върховенството на закона. Върховенството на законите, тълкувани от европейския съд, бяха тези, които позволиха по-нататъшната интеграция, а не политиката! За да се постигне сигурност, демокрация и ефективност на законите, е необходимо да имаме ефективна и прозрачна администрация, независима съдебна система и адекватна система на правна защита от страна на ЕС и от съответната държава. Националните конституции и съдилищата, които тълкуват тези конституции, са от изключително значение за правната защита на гражданите на ЕС и на страните - кандидатки. Аспектите на националните конституции са особено важни в предприєдинителния период, тъй като конституциите на страните кандидатки определят юридическите последици от върховенството на законите в националната правна система: юридическа протекция, директно приложение, непосредствено действие и върховенство или приоритет на закона на общността. Те дават възможност за прилагане на европейското право, като например прилагането на европейските споразумения в държавната правна система в периода на предприєдиняване. За да постигнем добра система на правна защита, решаващи са не само текстовете на конституциите, но и тълкуванията на тези текстове от страна на съда по време на тълкуване на конституциите и конституционните закони ("действащи конституции"). Тези аспекти на конституцията заедно със съответната правна защита, трябва да бъдат приспособени и доработени, доколкото това е възможно, преди присъединяването. Но, както показва опитът с конституциите на страните-членки на ЕС, приспособяване на конституциите е необходимо дори и след присъединяването. На национално ниво разширяването ще спомогне и за осъвременяване на конституциите на страните кандидатки.

Горепосочените съображения показват, че има все по-голяма нужда преди и след присъединяването да се извърши приспособяване на конституциите и на конституционните закони и практики.

1/ За някои конституции на страните - кандидатки това приспособяване е необходимо, за да могат те да ратифицират договора на ЕС. Тези конституции, например, трябва да съдържат текст относно прехвърлянето на правомощия от Европейската комисия и ЕС към международна организация. Някои по-малки страни-кандидатки, получили независимост през 1991 г., имат политически и психологически възражения срещу прехвърлянето на тези правомощия. Ако тези възражения не са съгласно конституцията на съответната държава, това би могло да доведе до конституционни проблеми.

2/ За да си гарантират един общоприет юридически език и терминология относно темите, свързани с ЕС, страните-кандидатки трябва да направят по-добри проектопредложения за изменение на конституционни текстове, в един многонационален контекст. Пример за проблеми с терминологията при изготвянето на проектоконституция е формулировката "прехвърляне на правомощия" в английския текст от чл. 90 /1/ от полската конституция, която в официалния превод на правителството се предава като делегиране на компетенция от страна на органите на държавната власт към международна организация, докато това може да бъде формулирано като "прехвърляне на компетенция към международна организация". Значението на думата делегиране в конституционното право е ограничено в "прехвърляне на власт към по-нискостояща институция или организация". Прехвърлянето на върховна или държавна власт към европейските институции според законите на общността е нещо постоянно и не е възможно тази власт да се върне обратно, както това се разбира, ако използваме термина "делегирание".

3/ Връзката между европейските закони и тези на съответната държава трябва да бъде повече или по-малко идентично формулирана по един и същ начин при всички страни-кандидатки, за да може в предприєдинителния период да се постигне еднакъв резултат в правните им системи.

4/ От политическа и психологическа гледна точка начинът, по който някои от конституционните текстове описват процеса на европейска интеграция, е доста непълен. В някои конституции начинът, по който текстовете описват европейския интеграционен процес, е доста неясен и непрозрачен /"Европейският дефицит"/. В холандската конституция например не става ясно, че текстът се отнася до Европейската общност и ЕС.

5/ Има нужда от промяна на конституциите на страните-кандидатки, защото много от тях съдържат правомощия, които противоречат или пък не се придържат към *aquis communautaire*.

6/ Понякога промяната е необходима, за да могат да се изпълнят критериите от Копенхаген относно присъединяването. Трябва да се направи оценка на това дали конституциите отговарят на тези критерии и как тези закони работят на практика; трябва да се види дали съответните права се упражняват на практика, да се направи анализ на разпоредбите на съответните конституции и всичко това да бъде последвано от евентуалното адаптиране на конституцията. По мое мнение Европейската комисия се държи шизофренично, защото тя разглежда проектите за конституция на присъединяващите се страни, а от друга страна, в докладите си за присъединяване Европейската комисия съобщава за последните практики по прилагането на конституционните принципи в страната. Основният принцип при преговорите за присъединяване към ЕС е този за приемането на *acquis de l'Union* от страна на държавите-кандидатки. Отделен въпрос е дали тези държави трябва да приемат и *acquis constitutionnel*: дали членството в ЕС е свързано и с приемането на определени закони и норми от националното конституционно право, които са по модел на конституциите на сегашните страни-членки?

7/ Тъй като *acquis communautaire* е една постоянно променяща се цел, приспособяването на националните конституции е продължителен процес, който се извършва преди и след присъединяването. Адаптирането на националните конституции има за цел да подобри конституциите и да приложи в действие обцоевропейското право още в процеса на предприєдиняване, но дори

и след това, както стана с държавите-членки на ЕС. В тази връзка искам да обърна внимание на Декларацията за бъдещето на Съюза от договора в Ница и на Хартата за основните права на ЕС. И не на последно място искам да обърна внимание на европейската конвенция, подписана на 28 февруари 2002 г. След ратифицирането им тези документи също ще бъдат част от *acquis communautaire*. Ето защо адаптирането на конституциите на страните-кандидатки е продължителен процес и постоянно променяща се цел, както и *acquis communautaire*.

Какво можем да научим от опита на сегашните страни-членки?

За да отговоря на този въпрос, ще се огранича в разпоредбите от конституцията, които се отнасят до прехвърлянето на държавна власт, и тези, които се отнасят до връзката между международната или европейската правна система и тази на съответната държава.

Ще разгледам накратко поправките, направени в конституциите на страни-членки на ЕС.

Прехвърляне на държавни правомощия + отношения между правната система на общността и на държавата

А. Първите шест страни-членки

Според Бруно де Вит не съществува "общ конституционен модел" на Шестте по отношение на европейската интеграция. За това те, като група, не могат да представят конституционен модел, който да бъде следван от държавите в Централна и Източна Европа, Кипър и Малта. Като конституционен модел може да послужи подходът, възприет от всяка отделна държава измежду Шестте.

Голямо и в същото време поразително бе нововъведението направено в "Планът Шуман", според което суверенни държави трябваше да се съгласят да предадат своите правомощия над въгледобивната и стоманодобивната индустрия на един наднационален ръководен орган. Подписвайки Европейския договор за въгледобивната и стоманодобивната индустрия, така както е представен в "Планът Шуман", правителствата на Шестте се съгласиха да преотстъпят контрола над тези два сектора от икономиката. Те също така позволиха на тази наднационална институция, вместо тях автономно да поеме "държавните" им правомощия над тези два сектора.

Пътят за постигането на това международно нововъведение бе готовността и желанието за съвместна дейност, представено от новите следвоенни конституции на трите най-големи държави, участващи в проекта ECSC - Франция, Италия и Германия. Всяка една от тези три нови конституции съдържаше разпоредба, позволяваща ограничаване на суверенитета или прехвърляне на суверенни права на международни институции. Днес и трите разпоредби са все още част от конституциите на тези държави. Функцията на всяко от съответните разпоредби е да улесни одобряването и влизането в сила на договори, за които в противен случай е трябвало да бъдат правени по-сериозни промени в конституцията. Накрая и трите държави одобряват както договора ECSC, така и договорите от Рим (ЕАЕС и ЕЕС). Това става въз основа на клаузата за "ограничаване на суверенитета" и без необходимостта да бъдат правени поправки в текстовете на техните конституции.

Този модел бе последван няколко години по-късно от Холандия и Люксембург. Тогава тези две страни вече се бяха присъединили към ECSC (но не и към ЕЕС). През 1953 година Холандия направи поправка в конституцията, с която позволи прехвърлянето на законодателната, изпълнителната и съдебната власт на международни организации. Ако подобен вид трансфер се отклонява от Конституцията, това може да се реши с даващ пълномощия законодателен акт, одобрен с мнозинство от две трети в двете Камари на Парламента. Имало е само три подобни отклонения от 1953 година досега. За договори като ЕЕС - договора и по-късните му поправки никога досега не е било изисквано мнозинство от две трети. Що се касае за връзката между националното и международното право, Холандия се придържа към определена монистична система, при която международното право "автоматично" става част от националната правна система.

През 1956 година Люксембург добави в конституцията си разпоредба, позволяваща временен трансфер по договор за упражняване на законодателната, изпълнителната и съдебната власт към международни организации.

Едва през 1970 година в контекста на едно по-широко разглеждане на Конституцията Белгия прие разпоредба, в която се даваха пълномощия за трансфер и упражняване на определени права на международни правни организации.

Едно от основните предизвикателства пред конституционните системи на страните-членки е как да приспособят доктрината на Европейския съд и отправяните искания към тяхната национална съдебна система. В това отношение трябва да се направи ясно разграничение между Шестте страни-членки, за които решението от делото Коста срещу ENEL от 1964 г. е било неочаквано и изненадващо, и страните, присъединяващи се към ЕО по времето, когато върховенството на правната система на Общността вече е била твърдо установена и широко разгласявана характеристика. Това е позволило на по-късно присъединяващите се страни (ако е необходимо) предварително да подготвят техните конституции.

Според Де Вит Европейският закон от 1986 година не оставя следи в конституцията на Шестте, но подписването на Договора за Европейския съюз от 1992 година предизвиква процес на правене на поправки в конституциите на две от страните - Франция и Германия. След Маастрихт бе ограничен процесът на конституционни реформи в рамките на тези две държави, но това не продължи дълго. Когато, няколко години по-късно, бе приет договорът от Амстердам, преобладаваше мнението, че трябва да се намалят последиците, влияещи върху конституцията в задълбочаващия се по-нататъшен процес на интеграция. От Шестте държави, след този договор, единствено Франция направи малка поправка в конституцията, отнасяща се до несъвместимостта на имиграционните власти в ЕО със съществуващия закон. За премахването на тази несъвместимост към конституцията бе добавена специална клауза.

В. Дания, Ирландия и Великобритания

Според Франсис Якобс страните, присъединяващи се към общността през 1973 година, са в една по-различна позиция от страните-членки, основали тази общност. Върховенството на правото на общността и последствията от него, влияещи на националния суверенитет, вече са били добре познати и това е позволило по-лесно да бъдат уреждани конституционните и

политическите въпроси. В някои от случаите се е стигало до съвсем малки компромиси. Всяка от новите три страни приема по различен начин това предизвикателство.

В Дания, където поправките в конституцията са трудно приложими, се опират на поправката от 1953 година. Тя е много близка до разпоредбите, съдържащи се в конституциите на някои от първите шест страни-членки и позволява прехвърлянето на правомощия на международни организации. Не е било сметнато за необходимо, желателно (или дори осъществимо) да се приемат нови изменения, признаващи върховенството на правото на общността или спомагащи за присъединяването към нея.

За разлика от Дания, в Ирландия през 1972 г. бе направена специална поправка в конституцията с цел да се изгради основа за членството на страната в общността. В член 29, точка 4 (3) се казва, че нито една разпоредба в Конституцията не може да попречи на законите, актовете или мерките, приети от държавата вследствие изискванията или задълженията за членство в общността и също така няма да попречи на законите, актовете или мерките, приети от общността и представляващите я институции, да съществуват по силата на закона в държавата. Тази поправка, която през 1972 г. бе последвана и от Акт на Европейската общност, изглежда бе формулирана добре и по начин, позволяващ уреждането на конституционните и правните изисквания за членство, и за това не е учудващо, че същата тази поправка е била смятана за възможен модел, който да бъде следван от поне една от страните, стремящи се към членство.

Във Великобритания при отсъствието на формална конституция може само да бъде използван даващ пълномощия закон, който да бъде гласуван от парламента; и заради принципите на парламентарния суверенитет, които не позволяват на парламента да се обвързва със своя приемник е изглеждало невъзможно да се стигне до взаимовръзка на правото на общността с един последващ Парламентарен закон. Със законодателен акт на Европейската общност бе решено, че правните последствия, произтичащи от Договорите, които по-късно трябваше да бъдат сключени и с Великобритания, трябва да бъдат приети от нея автоматично въз основа на това, че те присъстват в правото на общността. Правата, свързани с този подраздел, трябва да бъдат приети и да служат на закона и в същото време да запазят характера на правото на общността. Това доведе до съжителството на две правни системи във Великобритания. Цялата тази група от директно приложими и действащи закони в общността бе на разположение и на съдилищата във Великобритания, наравно с националните права и закони. Освен това този подраздел е приложен към всички права на общността, както към правата, които са съществували по време на присъединяването, така и към останалите права, появили се впоследствие. Парламентарният закон е признавал върховенството на правото на общността над законодателството във Великобритания и това е било потвърдено от Камарата на Лордовете като представители на Върховния съд във Великобритания, в съдебния процес *Factortame*.

#### С. Гърция

През 1975 г. в Гръцката Конституция влиза разпоредба, при която остава неясен избора е на определена правна основа за присъединяване, но без съмнение зачита върховенството на правото на общността пред противоречивото гръцко право - било то първично или вторично.

#### Д. Испания и Португалия

Член 93 от Конституцията на Испания поставя основите за присъединяването на страната към общността. Чрез него се дават правомощия, съгласувани от цялостен закон, занимаващ се с договорите за прехвърляне на правомощия на международни организации.

Последните поправки в Конституцията на Португалия от 1982, 1989 г. (взимайки предвид Договора с ЕО) и 1992 г. изградиха основа за адаптацията на португалската правна система към европейските договори. Както в Испания, така и в Португалия възможните противоречия със законодателството на общността се решават от обикновените съдилища и без намесата на Конституционния съд.

#### Е. Австрия, Финландия и Швеция

Австрия, почти единствена приема конституционен закон, точно и специално предвиден за влизането ѝ в Европейския съюз. Този закон обаче не уточни връзката между правото на общността и правото на всяка отделна държава. Както стана с Испания и Португалия, като последица от това ще бъде позволено на обикновените съдилища да заобикалят клаузите на националното законодателство, които противоречат на правото на Общността.

Във Финландия беше приет Закон за прилагането. В него кратко се излага финландското членство в ЕС и се предвижда законодателството на ЕО и ЕС да е в сила във Финландия при условията, формулирани от *acquis communautaire*.

В Швеция, точно обратното, Конституцията беше изменена така, че на шведския парламент беше позволено да може да прехвърля законодателни правомощия на ЕО, при условие че те осигурят защита на основните права и свободи, равностойна на гарантираната от този документ и от Европейската конвенция за правата на човека.

#### Европейският дефицит на национални конституционни текстове

Начинът, по който конституционните текстове на някои страни-членки на ЕС се занимават с процеса на европейската интеграция, е твърде разочароващ, особено предвид на политическата подкрепа, която техните правителства и парламенти (и, разбира се, населението им) постоянно оказват на този процес.

Днес, например, все още няма нито един намек в конституциите на Холандия и Италия за факта, че държавата е членка на Европейския съюз. Конституционната основа за членство и за прилагане на закона на ЕО може да бъде намерена още в старите постановления от 40-те и началото на 50-те години. Преди няколко години Италия за малко да включи нови разпоредби в Конституцията си, занимаващи се с процеса на европейска интеграция. Разпоредбите бяха част от общия проект за преработване на Конституцията и не успяха да влязат в сила, защото политическата спогодба за проекта пропадна през лятото на 1988. В Холандия фактът, че основните конституционни рамки не поставиха никакви пречки на пътя на процеса на евроинтеграция, е

изложен като оправдание за липсата на промяна, въпреки че някои автори понякога сочат странната ситуация, при която текстът от Конституцията съдържа много по-скоро тривиални норми, но в него не са застъпени основните конституционни реалности на държавата, именно членството ѝ в Европейския съюз с всичките юридически последици, произтичащи от това. На 5 декември обаче, холандският сенат прие предложението от Jurgens и др. да включи в Конституцията на Холандия членството и в ЕС.

#### Конституционни ограничения пред върховенството на Европейското право

Съгласно Европейския съд, всяка напълно ефективна клауза от правото на ЕО трябва да има превес върху всяка противоречива клауза от правото на всяка държава, независимо какъв ранг има във вътрешната йерархия от норми. Обаче според Де Вит (17) това "абсолютно върховенство" дори над националните конституционни норми не се приема лесно от съдилищата на страните-членки, включително и от съдилищата на учредителките страни-членки.

Италианският Конституционен съд последователно е считал - от вземането на решението Frontini от 1973 г., че правото на ЕО може да отмени частично "обикновените" клаузи на конституционния закон, но не и някои фундаментални принципи или неотменими човешки права. Последните, в италианската юридическа терминология, "контра - граници" (controlimiti) на ограниченията на суверенитета, признат от Член 11 от Конституцията: когато държавни институции упражняват суверенни правомощия, те трябва да спазват фундаменталните ценности и принципи от Конституцията, и тези ценности и принципи трябва да продължат да се спазват, когато държавните правомощия са прехвърлени на европейските институции.

По този въпрос решението Solange-II уточни, че Конституционният съд ще се въздържа да проконтролира дали отделните разпоредби на ЕО зачитат основни права (този въпрос е оставен на Европейския съд), но той ще може да контролира дали общият режим на защитата на основните права в ЕО продължава да бъде еквивалентен на германския конституционен стандарт. В неотдашното си решение от 7 юли 2000 съдът потвърди тази позиция.

"Конституционната идентичност", за която става дума в Solange-II, е по-широка от въпроса за фундаменталните права. Член 23 от Основния закон, приет през 1992 (тоест, след Solange-II), описва това точно, чрез искане от Европейския съюз да зачита "демократичните, законовите, социалните и федералните принципи, както и принципа за субсидиарността" и Конституционният съд добави към това, в решението Maastricht от 1993 г., че той ще контролира дали ЕС - институциите остават в границите на свойствените им правомощия. Точният смисъл на това решение беше обект на сериозни противоречия в Германия и чужбина. Решението беше атакувано и от много учени, но до този момент абстрактната хипотеза на акта на ЕС ultra vires не се е осъществила в съдебната практика на Карлсруе.

И така италианският и германският Конституционен съд даваха на конституционните клаузи относно ограничаването на суверенитета много близко тълкуване до контекста на евроинтеграцията. Тези клаузи бяха използвани двойко. От една страна, те вземаха под внимание спокойната интеграция на правото на ЕО в националната правна система, като съкращаваха дуалистичната доктрина изключително в полза на правото на ЕО и му осигуряваха пряко въздействие и приоритет във всички "обичайни" ситуации (виж раздел 1.2 по-горе). От друга страна, суверенните клаузи допускаха конституционните съдилища на тези две държави да пазят от посегателствата на ЕС, което те считат за същност на Конституцията.

Положението във френското право не е много по-различно. Макар че Конституционният съвет не контролира пряко конституционната коректност на законодателните актове на ЕО, обикновените и административните съдилища все още считат Конституцията за най-висша норма и няма да наложат предимството на международния договор (включително правото на ЕС), когато подобно действие би било в противоречие с конституционната норма. Дори в Белгия образцовото поведение на касационния съд в Льо Ски сега е засенчено от двусмислената позиция на квази-конституционния арбитражен съд, създаден през 1980, който се обявява компетентен да преразглежда конституционността на международните договори дори след влизането им в сила, макар че той никога досега не е упражнявал тази си власт по отношение на правото на ЕО.

Причината за всички тези резерви спрямо абсолютния превес на правото на ЕО е фактът, че конституционните съдилища, напълно разбираемо, не могат да приемат, че някакъв правен документ може да надделее над самата национална конституция, която в крайна сметка е техен първоизточник. Ако на Конституцията се гледа като на база за признаването на превеса на правото на Общността, тогава абсолютният превес на постулирания тип от Европейския съд в Internationale Handelsgesellschaft е единствено възможен само чрез включване "самоограничителна" ("auto-limitation") клауза в Конституцията. Холандия предлага единичен пример за подобна клауза. Член 120 на холандската конституция изрично забрани на националните съдилища да преразглеждат конституционната сила на договорните клаузи и на решенията на международните организации и по този начин гарантира абсолютното върховенство на договорите след ратифицирането им. В съгласие с това холандските съдилища не са загатвали за съществуването на конституционни ограничения пред прилагането на правото на ЕО.

#### Обтегнатите отношения между конституционните традиции и действителността в Европейската интеграция

Конституционната връзка между (стария) принцип на национален суверенитет и (новите) функции на властта в международните организации е изключително ясно илюстрирана от белгийската конституция. Ограниченото естество на това определение е обозначено от факта, че единствено упражняването на властите може да бъде прехвърлено в международната институция (което навежда, че те могат да бъдат прехвърлени обратно в институциите на държавата при прекратяване на договора или по друга причина в бъдеще) и че властите трябва да бъдат разграничавани (което вероятно означава, че съществената част от властите трябва да остане на национално ниво). Идеята, че европейската интеграция не е нищо повече от обикновено упражняване на суверенните права на държавите, също е ясно изразена в чл. 88-1 от френската конституция. Тази идея поддържа и широк кръг законотворци в Германия, Франция и Италия.

От тази перспектива на съвместно упражняване на суверенитета, институциите в Европейския съюз изглеждат действат от името на множеството суверенни народи от страните-членки. Въпреки това, а то е останало ясно установено в конституционната доктрина, нищо не е променено в основното правило, че суверенитетът сам по себе си продължава да съществува в хората, а следователно не може да бъде изкоренен.

#### Типология на възможните конфликти

Горният кратък анализ предполага, според Франсис Джейкъбс (18), че може би ще е полезно да се очертаят основните категории на възможните конфликти между националните конституции и Европейското право.

(1) Първият случай се отнася до прехвърлените правомощия и тяхното упражняване от европейските институции: където според конституцията правомощията са прехвърлени към Европейския съюз и кой е органът, който трябва да преценява дали упражняваните правомощия надвишават обхвата на прехвърлените. От гледна точка на Европейския съюз може би изглежда неправилно тези правомощия да бъдат оставени на националните съдилища на всяка от страните-членки. Все пак гледната точка на националните съдилища и по-точно тази на Държавния конституционен съд може да бъде различна от тази на Европейския съюз. Дилемата изглежда неразрешима. Следващата подкатегория може обаче да предостави някакво успокоение, че решенията въпреки това са възможни

(2) Подкатегория е случаят, в който се твърди, че упражняването на правомощията от Европейския съюз (Европейската общност, противоречи на фундаменталните права защитавани от конституцията. Това е най-дебатираният аспект на въпроса и представлява важна част за гледната точка в доктрината, защото на теоретично ниво той е един от онези "чудесни" проблеми, за които почти няма решение. Няма съмнение, че конституцията не може да осигури експлицитност или имплицитност, за това дали правомощията могат да бъдат упражнявани от международен орган, дори когато това нарушава фундаменталните права, приети от националните конституции, а това прецедентно право сега е поставено в договора. Това решение досега е било напълно приемливо за правните системи на страните-членки. То наистина изглежда практически единственото решение. Това, което е важно, обаче е валидността на мерките, взети от Общността. Не изглежда много разумно да се остави решението на отделните държави.

(3) Третата категория е по-общ случай, където конституцията не прави адекватна разпоредба за превъзходството на Закона на общността. Както се вижда от националните доклади, тези проблеми общо взето са преодолени (понякога само след период на несигурност) от националните съдилища, което прогресивно отбелязва, че законът на общността дори да не е приет категорично от националните конституции, е присъщ от гледна точка на естеството на системата на общността. Въпреки това едно такова прагматично решение не може да гарантира, че проблемите няма да изникнат отново.

(4) Четвъртата категория се състои от специфични разпоредби, за които се оказва, че са в конфликт с договора по начина, по който се интерпретира от Европейския съд. Например конституционните разпоредби, според които държавните постове в съответната държава могат да бъдат заемани само от граждани на тази държава, са в конфликт с условията, поставени в договора за свободното движение на работна ръка и свободното пребиваване, така както е дадено от Европейския съд. Такива специфични конфликти невинаги могат да бъдат разрешени чрез конституционни промени. Процедурата по поправките може да бъде трудна. Алтернативно решение може да бъде намерено и по друг начин: интерпретиране на конституционните разпоредби в светлината на по-общите условия, имащи за цел да дадат сила на Правото на общността. Ако това няма за цел една съчувстваща интерпретация на тази разпоредба, така че примерът за държавните постове, посочен по-горе, се интерпретира еднакво рестриктивно в конституцията и от Европейския съд в договора. Такова тълкуване може да бъде насърчено от осъзнаването, че специфични разпоредби от този тип са неприсъщи за конституцията.

Въпросът за ограничението на достъпа до държавните служби само за граждани на съответната държава, не е въпрос, който обикновено се решава на конституционно ниво. Той може да бъде регулиран от обикновеното законодателство, над което правото на Европейския съюз по-лесно може да вземе превес.

Какви са нашите заключителни коментари и предложения?

Заклучение

Ролята на националните конституции на ниво Европейски съюз често се подценява и обратно, на национално ниво най-често бива надценявана от политиците.

На конституционно ниво според нашето първо заключение може би проблемите са от два различни типа. В някои страни-членки конституционните разпоредби не са достатъчно пригодени да улеснят влизането в сила на Правото на общността. В някои случаи това е резултат от проблемите, поставени в самата национална конституция. Великобритания предлага доста краен пример в тази насока.

Истината е, че много от проблемите са преодолени по много забележителен начин, чрез съдебна изобретателност и конституционен диалог между Европейския съд и националните съдилища, а може би преди всичко с творчески и прагматичен подход на държавните върховни съдилища. Това обаче не е най-добрият подход за в бъдеще.

На първо място, както видяхме, продължават да съществуват проблеми в сегашните страни-членки. Някои държавни върховни съдилища все още се колебаят да приемат безусловно превъзходството на Закона на общността и не намират приемлива основа в националните конституции, за да го направят. Следователно ситуацията остава несигурна.

Второ, ако към днешна дата е било възможно да се намерят решения на тези конфликти (в относително благоприятен законов и съдебен климат), то няма гаранция, че това ще продължи. Невинаги ще е възможно да се правят конституционни промени след присъединяването към ЕС.

В контекста на разширението би изглеждало парадоксално, ако бъде обърнато специално внимание на детайлното приемане на целия корпус на законодателството на Общността от страните-кандидатки, докато се проявява малък интерес към конституционните разпоредби, чрез които те ще влязат в сила.

Присъединяването към ЕС ще даде тласък за основни промени именно в това отношение. Това по-специално ще засегне членството им от гледна точка на конституционните разпоредби, засягащи следните въпроси:

- А) принципът за прехвърляне на определени държавни правомощия към ЕС, произлизащи от националния държавен суверенитет
- Б) връзката между правото на Общността и националното право: Върховенство, превъзходство, директно приложение и пряко въздействие върху националния законов ред
- В) съгласие със специалните разпоредби на договора на ЕС и ЕО (европейско гражданство, право на глас и др.)
- Г) съгласие със специалните разпоредби в националните конституции, които противоречат на *aquis communautaire*, такива като придобиването на земя и недвижимо имущество от чужденци; екстрадиране на собствени граждани и др.

Необходима е адаптация на националните конституции и след присъединяването към ЕС. Това е движеща се мишена, която трябва непрекъснато да бъде наблюдавана. Може би тогава ще дойде времето на пълно преразглеждане на националните конституции, с което конституционните законодатели най-накрая ще осъзнаят истинското значение на европейския интеграционен прогрес в действащите Конституции на страните-членки. В това отношение положението на страните членки все пак може да не е толкова различно от това на страните-кандидатки, които също са изправени пред въпроса дали техните конституции, въпреки че са приети неотдавна, да бъдат променени така, че да улеснят адаптирането си към законовия ред на ЕС. В четири от страните-членки в конституционния текст не се упоменава за ЕС и ЕО.

Преди присъединяването може да се каже, че не само конституционно и законово е необходимо да се правят промени в конституцията, наложени от присъединяването, но е също необходимо да се намерят социални и политически решения на конституционните проблеми, свързани с членството в ЕС преди, а не след присъединяването.

Конституционното *aquis* трябва да бъде включено и в процеса на наблюдението. Целта му е да помогне на съответните страни, заинтересовани да разбират правилата, които заздравяват ЕС и да идентифицират по-ясно с кои въпроси трябва да се занимават, след като усвоят и приложат *aquis communautaire*.

Съответните сектори могат да бъдат идентифицирани, но не и конституционното *aquis*. Главата по конституционното *aquis* трябва да бъде допълнена и включена в (20). Трябва да се осъществи среща след приключването на наблюдението за страните-кандидатки, която да им помогне да разберат какви са конституционните изисквания относно присъединяването към ЕС.

След присъединяването - тъй като *aquis communautaire* е движеща се цел, адаптацията на националните конституции ще бъде също един продължителен процес. Договорът от Ница, Хартата за основните човешки права и резултатите от Конвенцията на ЕС ще окажат въздействие и на държавно ниво, и на ниво ЕС.

За Конвенцията на ЕС е предложен подход както отгоре надолу, така и от долу на горе.

Конвенцията на ЕС, която води началото си от 28.02.2002 г., трябва също така да се фокусира върху отношенията между европейската конституция с националните конституции на страните-членки на ЕС и страните-кандидатки, които се фокусират основно върху:

- А) прехвърлянето на държавни правомощия на международна организация
- Б) отношението между законовия ред на ЕО и на всяка една от страните-членки на ЕС, както и страните-кандидатки, спада към "отдолу нагоре подход", който трябва да подкрепя европейската конституция. Конвенцията на ЕС не трябва да взема под внимание само подхода отгоре надолу, но и също така да препоръча основаването на многостранна работна група, която да разглежда конституционните взаимоотношения между ЕО и държавния законов ред. Това е също в съгласие с Декларацията за бъдещето на съюза, която бе анексирана към Договора от Ница.

В този контекст Конвенцията на ЕС може да отправи препоръки относно сближаването на националните конституционни текстове. Например задължението на страните-членки да правят препратки на техните национални конституции към договорите на ЕС и ЕО. Една отправна точка за конфедерация. Или да предложи подобни процедури за поправки в закона и ратификация на националните конституции. Разработването на проекта на "Десетте божии заповеди" за подобряването на текстовете на националните конституции на страните-членки на ЕС и на страните-кандидатки би било добро начало ( Вж. Анекс II)

Ето защо ние предлагаме да се развие многостранен проект за държавните конституции, който да представи "европейските модели" за взаимоотношенията на законовия ред на Общността и държавния законов ред, така както и да представи "Европейски модел" за прехвърлянето на държавни правомощия на институциите на ЕО. Тези модели трябва да вземат предвид всички факти в законовия ред на Общността и нейната практика, основана на съдебни прецеденти и да помогне на страните-кандидатки да приспособят техните конституции от гледна точка на присъединяването им към ЕС.

Ирландският референдум по Договора от Ница, проведен на 07.06 2001 г. е пресен пример за различни конституционни изисквания и въздействието им върху ратификацията. Договорът от Ница беше сключен от страните-членки с общо съгласие, ратификацията обаче беше все още невъзможна заради негативния резултат от ирландския референдум. Може ли страните на ЕС, като например случая с Ирландия, да се обърнат към разпоредбите от националните конституции с оглед оправдаването на негативния резултат от референдума и да отложат ратификацията? При другите страни-членки нямаше референдум като задължение за приемане на ратификацията. Друго предложение за разработване на текста за европейски модел може да бъде заимствано от канадската Конституция от 1982 г. Защо например да не се добави подобен член от канадската конституция, който да гласи: "Конституционното право на ЕС включва в себе си конституциите на всички страни-членки, тълкувани от Върховния съд на всяка една от тях". Това ще гарантира интеграция на конституциите, така както и конституционен, и правен плурализъм.

До този момент по всичко личи, че Конвенцията няма да насърчи доктринерски дебат за европейската Конституция, който без съмнение би бил доста оживен и с голямо участие, но с малко конкретни резултати. С оглед избягването на теоретичен дебат и безкрайното обсъждане за тълкуването на термина конституция беше избран терминът "Конституционен договор за ЕС". Обръщането на внимание повече върху отношенията между гражданското общество и адаптацията на националните конституции,



който представлява отдолу нагоре подход, обаче ще направи Европа по-ефективна и близка до гражданите

И накрая една препоръка. Като изходим от по-горе споменатите съображения, например можем да предложим на България да включи следния конституционен текст при прехвърлянето на правомощия към институциите на Европейския съвет, тъй като такава мярка все още не съществува в българската Конституция:

"България, по силата на международно споразумение може да извърши прехвърляне на правомощия, които да бъдат упражнявани наравно с тези на институциите на Европейския съвет и на Европейския съюз, което се основава на принципите за свобода, демокрация, върховенство на закона, почитане на човешките права и фундаменталните свободи и е в съгласие с принципите за спомагателство, както е формулирано в чл.5 от договора на Европейския съвет"

Пректо-предложение на "10 заповеди"от Алфред Е. Келерман за подобрене качеството на съставяне на националните конституции, включващи ръководства за направата им по стандарта на Европейския съюз.

1. Пишете ясни, разбираеми и точни текстове на конституциите, за да бъдат ясни и лесно разбираеми от националната съдебна система, обществените и стопанските институции. Тези текстове трябва да са относно членството в Европейския съюз и Европейския интеграционен процес. Това също така е препоръчително за правилното прилагане и еднаква употреба на Общественото законодателство в страните-членки; това също се изисква според процеса на съда като основа за правна точност, която е част от обществения правен ред постановява , че общественото законодателство трябва да бъде ясно и прецизно и неговите приложения да бъдат предвиждани от отделните индивиди. Това изискване също трябва да бъде спазвано в интерес на държавните съдебни институции.

2. Разработвайте конституционни текстове, които да уважават принципа на прехвърлянето и упражняването на правомощия от Европейския съюз, произлизащи от националния суверенитет, според процеса на съда ( van Gend & Loos). Конституционни ограничения и клаузи относно ограничаването на суверенитета трябва да бъдат проектирани, като се вземе предвид процесът на Европейския съд и висшите държавни съдебни институции, както и принципът на спомагателството.

3. Разработвайте конституционни текстове, които ще зачитат и уважават отношението между обществено и държавно право (върховенство, директно приложение и непосредствено действие в държавния правен ред ), както са представени в прецедентите на Европейския съд (Costa v. ENEL).

4. Разработвайте насоки относно качеството на писане на държавни конституции, които ще бъдат приети в Съвета по общо съгласие, за да насърчат еднакво приложение на Обществения закон във всички страни на Европейския съюз. Тези насоки са предназначени да напътстват държавните парламенти, когато те усвояват конституционни текстове, които трябва да се придъжат към *acquis communautaire*.

5. Изготвяйте разпоредби към националните конституции, които трябва да бъдат сбити и тяхното съдържание трябва да бъде колкото е възможно по еднородно. Дългите параграфи и изречения, с ненужно усложнена формулировка и крайно използване на съкращения трябва да се избягват.

6. Използвайте терминология, която е приета от Европейския Съюз и всички страни в него, която зачита многоезичната природа на законодателство на ЕС; понятия или термини, специфични за всяка една национална правна легална система, трябва да бъдат използвани много внимателно. Терминологията, използвана в даден текст, трябва да бъде в съответствие с терминологията в текстовете, които вече са в сила, особено в същата област.

7. Изготвяйте текстове според стандартна структура (заглавие - преамбюл - условия за влизане в сила - анекси, ако е необходимо). Доколкото е възможно, условията за влизане в сила трябва да имат стандартна структура (предмет, обхват - дефиниции - права и задължения - разпоредби, засягащи правомощия за прилагане - процедурни разпоредби - мерки за прилагане - преходни и заключителни разпоредби).

8. Правете препратки, които точно посочват съответния член от договора на Европейския съюз, към който се отнасят конституционалните разпоредби. Кръгови препратки (към член или постановление, които на свой ред препращат към първоначалната разпоредба) и серийни препратки (които препращат към разпоредба, която на свой ред препраща към друга разпоредба), също ще бъдат избягвани.

9. Изготвяйте гъвкави текстове, където поправки ще бъдат възможни само чрез вот на мнозинството по време на една сесията на парламента, за да се ускорят процедурите по внасяне на поправки в Конституцията, защото в противен случай това би могло да се превърне в пречка за динамиката на европейската интеграция.

10. Отменяйте остарелите разпоредби. Приемането на нови разпоредби трябва да има за резултат бързото отменяне на каквито и да е разпоредби, превърнали се в непригодни или излишни по силата на новата разпоредба.

Тези заповеди трябва да се разглеждат единствено като инструмент за вътрешна употреба от страните-членки на ЕС и страните-кандидатки. Те нямат правна сила.