Софийски университет „Св. Климент Охридски"
Институт по Европейско право

Университет Страсбург-3 „Робер Шуман"
Университет Нанси-2

КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА И НАЦИОНАЛНИТЕ КОНСТИТУЦИИ

Сборник с докладите на
Международната научна конференция
под патронажа на
Президента на Република България Георги Първанов

Библиотека
Студии по Европейско право

Този сборник се издава благодарение на подкрепата на:

Френския институт – София
Европейския университетски център – Нанси
Институт „Отворено общество" – София
Софийския университет „Св. Климент Охридски"

Софийски университет „Св. Климент Охридски”
Институт по Европейско право
Университет Страсбург-3 „Робер Шуман”
Университет Нанси-2

КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА И НАЦИОНАЛНИТЕ КОНСТИТУЦИИ

Сборник с докладите на
Международната научна конференция
под патронажа на
Президента на Република България Георги Първанов
(София, 18–19 март 2005 г., хотел „Принцес”)

Съставителство и научна редакция:
д-р Атанас СЕМОВ и доц. д-р Иван БОЕВ

В сътрудничество с:
Дипломатическия институт

OPEN SOCIETY INSTITUTE SOFIA

Българската асоциация по Международно право

institut français София

и посолствата на Република Гърция,
Кралство Испания, Кралство Швеция и Полския институт

Международната конференция „Конституцията за Европа и националните конституции" се проведе в салоните на х-л „Принцес" в София на 18 и 19 март 2005 г. под високия патронаж на Президента на Република България д-р Георги Първанов. Тя бе организирана от Софийския университет „Св. Климент Охридски" и Института по Европейско право в тясно сътрудничество с университетите Нанси-2 и Страсбург-3 от Франция, Българската асоциация по международно право и Дипломатическия институт при Министъра на външните работи на Република България.

Провеждането на конференцията стана възможно благодарение на решаващата подкрепа на Френския институт в София (и лично на неговия тогавашен заместник-директор г-н Бернар Есмен – един истински приятел на България!) и на Институт „Отворено общество" – София, както и на сътрудничеството на Делегацията на Европейската комисия в България, посолствата на Гърция, Испания и Швеция и Полския институт.

Конференцията бе открита с приветствия на Президента на Републиката и ректорите на Софийския университет и Университета на Страсбург „Робер Шуман" и обедини участници на особено високо равнище от общо 12 държави. Докладите от конференцията се публикуват през 2007 г. в София на български език и в Страсбург и Нанси на френски и английски език. Тяхната научна стойност е безспорна и устойчива, въпреки променената днес политическа ситуация във връзка със заменянето на Конституцията за Европа с нов договор за реформи, отразяващ политическото акѝ от 2004 г. То отразява ясни и трайни тенденции в хода на европейската интеграция, познаването на които е особено необходимо на широкия кръг адресати на настоящото издание.

За да има пълна актуалност, сборникът включва беседата на н. пр. извънредния и пълномощен посланик на Френската република в Република България Етиен дьо Понсен относно реформите в ЕС, представена при откриването на Европейския летен университет „Европа като правова общност" през юли 2007 г., и коментар на проекта на договора за реформи.

От името на организаторите и участниците изразявам дълбока благодарност към всички, които подкрепиха това начинание, и енергичната ни воля то да бъде превърнато в традиция!

Атанас СЕМОВ

ЗАБЕЛЕЖИТЕЛЕН НАУЧЕН ФОРУМ

Проф. Димитър Токушев
Декан на Юридическия факултет
на Софийския университет „Св. Климент Охридски"

В навечерието на подписването на Договора за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз – и само дни след влизането в сила на промените в Конституцията на Република България, свързани с членството в Европейския съюз, Софийският университет „Свети Климент Охридски" чрез своя Юридически факултет организира Международната научна конференция „Конституцията за Европа и националните конституции".

Конференцията се проведе под високия патронаж на Президента на Република България д-р Георги Първанов като свидетелство за значението на европейския конституционен дебат и съпричастността на България към него.

В Конференцията взеха участие впечатляващо голям брой най-авторитетни специалисти по Европейско право – предимно от Франция, но също и от Германия, Холандия, Испания, Швеция, Полша, Румъния и, разбира се, България. Сред тях се отличават такива имена като професорите *Флоранс Беноа-Ромер* (президент на Университета „Робер Шуман" – Страсбург), *Дидие Мос* (Университет Париж-I „Пантеон-Сорбона", председател на Дружеството на френските конституционалисти, член на Държавния съвет на Френската република), *Жан-Пол Жаке* (Университет „Робер Шуман" – Страсбург, директор в Правната служба на Съвета на Европейския съюз, Брюксел), *Жоел Ридо* (Университет „София Антиполис" – Ница), Жан-Дени Мутон (директор на Европейски университетски център – Нанси, *почетен доктор на Софийския университет*), Жан-Клод Готрон (Университет Бордо-IV „Монтескьо", дългогодишен председател на френската Асоциация за европейски изследвания), Слободан Милачич и Кристиян Грелоа (Университет Бордо-IV „Монтескьо"), Мари-Франс Кристоф-Чакалов (Университет Париж-I „Пантеон-Сорбона"), Алфред Келерман (директор на Асер институт, Хага), Кйел Енгелбрект

(Шведски колеж по отбрана), Алисия Себада (Университет „Карлос III", Мадрид), Стефан Хаак (Университет на Саарбрюкен) и редица други!

Българската научна мисъл бе представена от колегите Снежана Начева, Марияна Карагьозова, Евгени Танчев, Георги Близнашки, Байчо Панев, Атанас Семов и мн. др.

В работата на конференцията взеха активно участие председателят на Конституционния съд Неделчо Беронов, председателят на ВКС Иван Григоров, секретарят на Президента на Републиката Сабрие Сапунджиева, съдии от Конституционния съд и върховните съдилища и над 120 други специалисти, общественици, студенти.

Провеждането на тази конференция стана възможно благодарение на решаващата подкрепа на Френския институт – София, и Институт „Отворено общество" – София, за което изказвам благодарност на техните представители г-н Бернар Есмен и г-жа Рада Смедовска-Тонева. Подкрепа оказаха също и посолствата на Кралство Испания, Кралство Швеция, Република Гърция и Полския институт.

В организирането важна роля имаха нашите партньори – Институтът по Европейско право, Дипломатическият институт, Българската асоциация по Международно право и Делегацията на Европейската комисия в България.

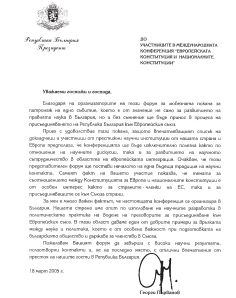
Двата дни се оказаха недостатъчни за тематичния размах и научната дълбочина на поставената тема. Това, както и сърдечното ни гостоприемство, накара гостите единодушно да заявят желанието си за продължение на дебата – възможно най-скоро и, разбира се, отново в България!

ТЪРЖЕСТВЕНА ЧАСТ

Приветствие на Президента на Република България д-р Георги Първанов

Приветствие на Ректора на Софийския университет „Св. Климент Охридски" проф. Боян Биолчев

Приветствие на Президента на Университета Страсбург-3 „Робер Шуман" проф. Флоранс Беноа-Ромер



Република България
Президент

До
УЧАСТНИЦИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА
КОНФЕРЕНЦИЯ "КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА И НАЦИОНАЛНИТЕ КОНСТИТУЦИИ"

Уважаеми госпожи и господа,

Благодаря на организаторите на този форум за любезната покана за патронаж на едно събитие, което е от значение не само за развитието на правната наука в България, но и без съмнение ще бъде принос в процеса на присъединяването на Република България към Европейския съюз.

Приех с удоволствие тази покана, защото впечатляващият списък на докладчици и участници от престижни научни институции от нашата страна и Европа предполага, че конференцията ще бъде изключително полезна – както по отношение на научните дискусии, така и за развитие на научното сътрудничество в областта на европейската интеграция. Очаквам, че този представителен форум ще постави началото на една бъдеща традиция на научни контакти. Самият факт на вашето участие показва, че темата за съотношението между Конституцията за Европа и националните конституции е от особен интерес както за страните-членки на ЕС, така и за присъединяващите се към Съюза страни.

18 март 2005 г.

Георгъ Първанов

Република България
Президент
18 март 2005 г.

До участниците в Международната конференция „Конституцията за Европа и националните конституции"

Уважаеми госпожи и господа,

Благодаря на организаторите на този форум за любезната покана за патронаж на едно събитие, което е от значение не само за развитието на правната наука в България, но и без съмнение ще бъде принос в процеса на присъединяването на Република България към Европейския съюз.

Приех с удоволствие тази покана, защото впечатляващият списък на докладчици и участници от престижни научни институции от нашата страна и Европа предполага, че конференцията ще бъде изключително полезна – както по отношение на научните дискусии, така и за развитие на научното сътрудничество в областта на европейската интеграция. Очаквам, че този представителен форум ще постави началото на една бъдеща традиция на научни контакти. Самият факт на вашето участие показва, че темата за съотношението между Конституцията за Европа и националните конституции е от особен интерес както за страните-членки на ЕС, така и за присъединяващите се към Съюза страни.

За мен е много важен фактът, че настоящата конференция се организира в България. Нашата страна има опит

по използването на научните разработки в политическата практика на водене на преговорите за присъединяване към Европейския съюз. В тази област даваме един от добрите примери за връзката между наука и политика, което е от особена важност при подготовката на българското общество и държава за членство в Съюза.

Пожелавам вашият форум да завърши с високи научни резултати, ползотворни контакти и, не на последно място, с отлични впечатления от престоя на нашите гости в Република България.



Георги ПЪРВАНОВ,
Президент на Република България

ПРИВЕТСТВИЕ НА РЕКТОРА НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ (поднесено от проф. Стефан СТОЯНОВ, заместник-ректор)

Уважаема г-жо Президент на Университета на Страсбург „Робер Шуман",

Уважаеми г-н Председател на Конституционния съд,

Уважаеми г-н Председател на Върховния касационен съд,

Уважаеми дами и господа народни представители,

Уважаеми членове на Конституционния съд,

Уважаеми секретари на Президента на Република България,

Уважаеми професори и гости от 11 европейски страни,

Уважаеми преподаватели и студенти от Софийския университет,

Драги гости,

Един месец преди Република България да подпише договора за присъединяването си към Европейския съюз и петдесет и пет години след обявяването на декларацията на Робер Шуман, поставила началото на европейската интеграция, Софийският университет организира Международна конференция за Европейската конституция!

Тази конференция е призвана да отговори на поне три значими потребности:

– да допринесе за големия европейски дебат на XXI век – дебата за конституционното бъдеще на Европа;

– да допринесе за научното сближаване и задълбочен обмен на тези, идеи и концепции между българските учени и техните колеги от цяла Европа;

– да допринесе за популяризирането на европейските ценности и на конституционния договор на Европа.

Вярвам, че тези задачи ще бъдат изпълнени и дори надминати – и основание за това ми дава очевидно огромният интерес към тази конференция на особено многообразна аудитория – и най-вече голямото присъствие на студентите!

България е една от най-старите държави в Европа и една от най-старите култури в света. Историята на България познава и периоди на огромна мощ, и периоди на трудно

оцеляване. Българският народ познава добре и суетата на триумфа, и болката на унижението...

Но през всичките исторически бури неизменен остава един ясен и категоричен знак – България винаги е била и се е чувствала истинска европейска държава. Поради това за нас днес присъединяването към Европейския съюз не е както твърдят някои, „завръщане в Европа", нито просто „приобщаване към семейството на най-развитите народи".

За България Европейският съюз е естествено пространство на реализирани национални въжделения и споделени ценности!

Тъкмо поради това за България е важно не толкова кога ще стане член на Европейския съюз – нито пък това, какви точно суми ще получава по една или друга от неговите програми. За нас е важно да постигнем едно заслужено и достойно членство, което да ни позволи заедно с другите обединени европейски народи да работим за утвърждаването на ценностите, в които непоколебимо вярваме!

Затова разглеждам днешната конференция като знак за единство на волите, знак за единство на силите и знак за така необходимото многообразие на идеите.

Именно такава беше и мисията на светите братя Кирил и Методий – европейски първоучители и патрони на Европа – в единство на волите да развиваме многообразието на идеите.

Така разбирам аз и Конституцията за Европа!

Позволете ми да изкажа дълбоката благодарност на Софийския университет „Св. Климент Охридски" за високата чест, която ни оказват днес нашите колеги от европейските университети. Тук са:

– президентът на Университета „Робер Шуман" – Страсбург, проф. Флоранс Беноа-Ромер;

– държавният съветник и професор от университета на Париж „Пантеон-Сорбона" – проф. Дидие Мос, председател на Дружеството на френските конституционалисти;

– директорът в Правната служба на Съвета на Европейския съюз и бивш президент на Университета Страсбург-3 – проф. Жан Пол Жакѐ;

– директорът на Европейския университетски център в Нанси и директор на Къщата на страните от Централна и Източна Европа – проф. Жан-Дени Мутон, почетен доктор на Софийския университет;

– професорите Готрон, Милачич и Грелоа от Университета Бордо-IV „Монтескьо";

– проф. Мари-Франс Кристоф-Чакалов от Университета Париж-I „Пантеон-Сорбона";

– проф. Жоел Ридо от Университета на Ница;

– проф. Алфред Келерман, Директор на Асер институт – Хага;

– проф. Кйел Енгелбрект от Шведския колеж по отбрана;

– д-р Алисия Себада от Университета „Карлос III" – Мадрид;

– множество други учени и преподаватели от Гърция, Румъния, Полша, Италия, Германия, Великобритания и общо 12 европейски страни!

Пожелавам ви плодотворна дискусия и очаквам с нетърпение публикуването на сборника с докладите от настоящата конференция, посветена на 55-годишнината от декларацията на Робер Шуман!

Позволете ми също така да изкажа дълбока благодарност към Френския институт в София, чиято подкрепа за нас има не само голямо практическо, но и дълбоко символно значение, както и на Институт „Отворено общество" – София.

Благодаря за подкрепата и на Делегацията на Европейската комисия в България, на Дипломатическия институт при Министъра на външните работи, на Българската асоциация по Международно право и на посолствата на Испания, Швеция, Полша, Румъния и Гърция.

Благодаря също на екипа на Института по Европейско право, който се справи успешно с трудната подготовка на настоящата мащабна конференция и на неговия ръководител ст. ас. Атанас Семов.

Когато Софийският университет издаде пръв на български език „Конституцията за Европа", на първата страница на изданието бе поставена мисълта на най-великия българин – Апостолът на свободата Васил Левски: *„Да бъдем равни с другите европейски народи зависи от собствените ни задружни сили!"*

Позволявам си да вярвам, че успехът на Европа зависи именно от способността ни да обединим силите си в рамките на общите ни ценности!

Пожелавам успех и обявявам конференцията за открита!

ПРИВЕТСТВИЕ НА ПРЕЗИДЕНТА НА УНИВЕРСИТЕТА СТРАСБУРГ-3 „РОБЕР ШУМАН”

Проф. Флоранс БЕНОА-РОМЕР

Уважаеми г-н Ректор, уважаеми г-н Декан,
Дами и господа, скъпи колеги,

За мен е огромна чест да открия тази конференция, събрала представители на френските и други европейски университети и свидетелстваща за добрите връзки, които съществуват между всички нас и Софийския университет. Това е факт, който изключително ме радва. Убедена съм, че тази конференция ще отбележи първия етап на нов вид взаимоотношения, които са обречени да се задълбочават... Във всички случаи всички ние вярваме, че ще продължим заедно да работим по проблемите на Общностното право, които вълнуват всички ни.

Бих искала специално да благодаря на г-н Семов – именно благодарение на него стана възможна тази междууниверситетска конференция. Благодаря за изграждането на тази връзка между нашите университети!

Бих искала да благодаря също на Френското посолство и всички в него, които работиха за успеха на тази конференция.

Искам да благодаря и на всички колеги – на френските колеги, които днес са тук, и на всички чуждестранни колеги. Вашето присъствие доказва, че тази конференция има важно значение за нас и за нашите отношения с България.

Иска ми се конференцията да протече и завърши успешно, за да ни позволи да разгърнем и задълбочим ценностите, които ние споделяме – ние, европейците!... Това са ценностите, на които се основава Европейският съюз и които са общи за цяла Европа. Много ми се иска тази наша среща наистина да успее да бъде полезна в широкото обсъждане на въпросите за бъдещето на Европа – тази Европа, която е една за всички нас и чиито ценности всички ние споделяме!

Благодаря Ви!

ВСТЪПИТЕЛНО ЗАСЕДАНИЕ

Проф. Жан-Дени МУТОН

Конституционният договор – очертаване на една нова форма на политическа организация (встъпителен доклад)

Проф. Жоел РИДО

Конституцията за Европа и националните конституции (встъпителен доклад)

КОНСТИТУЦИОННИЯТ ДОГОВОР – ОЧЕРТАВАНЕ НА ЕДНА НОВА ФОРМА НА ПОЛИТИЧЕСКА ОРГАНИЗАЦИЯ

Встъпителен доклад

Проф. Жан-Дени МУТОН

Университет Нанси-2,
Кавалер на Ордена на Почетния легион,
Почетен доктор на Софийския университет
„Свети Климент Охридски“,

Директор на Френската къща на страните
от Централна и Източна Европа,
бивш директор на Европейския университетски център – Нанси,
член-кореспондент на Института по Европейско право – София

Договорът за приемане на Конституция за Европа стана повод за широка дискусия, която приобщи не само тесния кръг на юристите, но и широката общественост – дали става дума за конституция или за международен договор **(I).**

Аз мисля, че понятието „конституционен договор" е най-подходящо, защото насочва към една междинна форма на политическа организация между държавата и международната организация, която конституционният текст просто очертава **(II).**

I. Неяснотите относно израза „Договор за приемане на Конституция за Европа“

Ако природата на Договора от Рим като международен договор не може да се оспори, то неговото определяне като конституция изисква най-малкото разширително разбиране на това понятие.

1. Че Договорът за приемане на Конституция за Европа може да бъде считан за международен договор, не буди съмнения за никого, включително и за френския Конституционен съвет. На 19 ноември 2004 г., запитан дали разрешението за ратификация на Договора за приемане на Консти-

туция за Европа трябва да бъде предшествано от изменение на Конституцията на Франция, той използва повода, за да прогласи, на основата на разпоредбите относно влизането му в сила, изменението му и възможността за денонсирането му, че „той запазва характера на един международен договор, сключен от страните по Договора за създаване на Европейска общност и по Договора за Европейския съюз. Римският договор със сигурност не е конституция, ако се има предвид процедурата за изработването му – въпреки известната оригиналност, внесена с ролята на Конвента за бъдещето на Европа, междуправителственият характер взе връх над метода на Конвента, което впрочем се изрази и в доста съществени изменения в окончателния проект. Впрочем условията за влизане в сила (чл. IV-447) и за изменяне (чл. IV-443) го характеризират като международен договор, а не като конституция от процедурна гледна точка.

По своето съдържание Договорът за приемане на Конституция за Европа е по-скоро международен договор, отколкото конституционен акт. Достатъчно е да посочим тук Третата част относно политиките на Съюза, която впрочем е в основата и на много от критиките към текста в дебата по френския референдум, за да установим – извън всяка политическа оценка за икономическия и социалния модел на договора, – че се намираме в контекста на един договорен текст, който продължава текстовете на Учредителните договори на Европейските общности.

Впрочем целият текст на Договора за приемане на Конституция за Европа, макар да обединява и опростява Учредителните договори (и техните ревизии, своеобразни последователни вълни на превръщането на Общностите и Съюза в едно цяло), остава във формата на международен договор (със своите три части, своите 448 члена, приложените многобройни протоколи и декларации) – т.е. един диспозитивен стил на основата на международен компромис.

2. Възможността да говорим за Учредителните договори на ЕО и ЕС като за конституция не датира от 29 октомври 2004 г. Тя се обяснява с широко споделяната идея, че една конституция има материален и формален аспект. Според М. Ориу една национална конституция е „уставът на корпоративната държава и на нейните членове, приет от име-

то на суверенната нация от една конститутивна власт по законадателен ред по специална процедура"[1]; актът, който определя статута на една държава, е материалната конституция, докато актът, който е приет от една конститутивна власт по специална процедура, е формалната конституция.

При условие, че приемем за възможно отделянето на конституцията от държавата, ще можем да установим, че конститутивният акт на една международна организация, определящ статута на властта и условията за упражняването ѝ в рамките на тази организация, има конституционен аспект[2]. Но дори това да е често срещано положение в повечето международни организации, основани на едно разширено разбиране за конституция, то предполага преценка за правната природа на акта – било че конститутивният акт остава формално договор, дори материално да е конституция, поради това че се създава на основата на международно споразумение[3], било че го определяме като „описателна конституция", т.е. конституция, чийто предмет е да представи органите на държавата и техните компетенции, докато нормативната конституция е „акт на волята на нацията като воля на суверенния народ" и е „основният и върховен закон, който един свободен народ може да има"[4].

Значението, което обаче се придава на квалифицирането на един конститутивен акт на една международна организация, може да бъде по-голямо. Ако формалната конституция е акт на учредителната власт, приет по специален ред, който дава на съответните разпоредби висша правна сила в йерархията на правните норми, то конститутивните актове на международните огранизации могат да се уподобят на конституция от две гледни точки, които намират проявление и по отношение на Европейския съюз.

---

[1] M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel,* Paris, Recueil Sirey, 1929, p. 246.

[2] За едно систематично представяне на въпроса вж. C. Chevallier-Govers, *Actes constitutifs des organisations internationales et Constitutions nationales,* RGDIP, 2001, p. 373-412.

[3] Такава позиция вж. у R. Monaco, *Le caractére constitutionnel des actes constitutifs d'organisations internationales*, *Mélanges Rousseau,* Paris Pedone, 1974, p. 153-177.

[4] E. Zoller, *Droit constitutionnel,* Paris PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, p. 12.

Най-напред такова уподобяване позволява потвърждаването на предимството на конститутивния акт в рамките на правния ред на международната организация, гарантирано от контрола за съобразност с този акт на производното право на организацията. В това отношение ЕС се основава на Учредителните договори с конституционен характер – не само материален, но и формален, предвид ролята на СЕО, преюдициалните въпроси и исковете за отмяна, за да се осигури съобразеността на производното с първичното право, както и зачитането му от държавите членки.

Впрочем възможно е народът да участва в конститутивната власт на една международна организация посредством референдум по повод изменянето на един конститутивен акт – такъв е и случаят с Учредителните договори на ЕС, като ДЕС, който бе предмет на ратификация чрез референдум в някои държави членки (сред които и Франция). Поради това може да се поддържа разбирането, че тези договори имат и конституционен характер[5].

За някои наличието на един друг елемент е по-висшият фактор, който позволява някои конститутивни актове на международни организации да се разглеждат като конституции: това са тези, които предвиждат ефективно гарантирана защита на основните права. „Всяко общество, в което не са гарантирани основните права..." няма Конституция (чл. 16 на Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г.). Наличието на един такъв елемент представлява своеобразно проявление на международно конституционализиране като продължение на националния конституционализъм[6]. В този случай следователно ще можем да говорим за „нормативна конституция"[7].

Знаменитото заключение на СЕО в решението по делото „Зелените срещу Европейския парламент", при което съдът приравнява договорите на „конституционна харта на една

[5] F. Chaltiel, *La souveraineté de l'Etat et l'Union Européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'Etat membre,* LGDJ, Coll. „Bibliothéque constitutionnelle et de Science politique", t. 99, p. 329.

[6] Вж. R. Dehousse, *Naissance d'un constitutionnalisme transnational*, *in:* Pouvoirs, Les Cours européennes de Strasbourg et de Luxembourg, n° 96, p. 21.

[7] C. Chevallier-Govers, ibid., p. 410.

правова общност",[8] съдържа повече аспекти на това конституционно измерение. Една истинска общност предполага основните права на човека да бъдат защитени, което предполага зачитане от институциите на една йерархия от норми, която пък от своя страна предполага наличието на една основна норма с квазиконституционен характер. Иначе казано, Учредителните договори на ЕО и ЕС в известен смисъл вече са конституция: по своя предмет (разпределяне на компетенциите, организиране на властта и най-вече защита на основните права), по установения от СЕО йерархизиран правен ред, и чрез начеващото участие на народа (или поне на някои народи) в конститутивната власт. При днешното положение на нещата обаче не можем да търсим нещо повече от проста аналогия, която може дори да се обясни с езиков произвол, предвид взаимосвързаността на конституцията и държавата, и така да се съгласим, че Договорът за приемане на Конституция за Европа е просто един етап в един процес на последователна конституционализация[9].

Макар Договорът от Рим да е създаден годен да еволюира, ако влезе в сила и предвид затрудненията за изменения, които следват от разширяването на Съюза, трудно можем да отречем последователния характер на процеса, с който този договор е свързан. При това положение не можем ли да приемем, че Договорът за приемане на Конституция за Европа поставя началото на една нова правна категория и като такъв има определена устойчивост?

Тази хипотеза се подразбира от възприемането на понятието „конституционен договор".

II. Конституционен договор, разкриващ една оригинална форма на политическа организация

Дори да приемем, че чрез Договора за приемане на Конституция за Европа се обективира появата на една нова правна категория, това не означава непременно (за разлика

[8] CJCE, Arrêt du 23 avril 1986, aff. 294/93, Rec. 1357.

[9] Относно тези две позиции вж. J. L. Halpérin, *La Constitution européenne, un événement juridique?*, ERA-Forum, scripta juris europaei, 2004, t. 3, p. 328-336.

от хипотезата за „развиващия се конституционализъм"), че в юридически план се намираме в преходен период.

Разбира се, това не означава и спиране на развитието на учредителните актове на ЕС – Договорът за приемане на Конституция за Европа е само една (и то не перфектна) крачка към „федеративния пакт", свързан с появата на нова политическа общност.

Понятието за „федеративен пакт", прецизирано във френската доктрина от Оливие Бо, предполага смесения характер на учредителния правен акт на основата на спецификата на политическата форма, която урежда. „Федеративният пакт" има смесен характер, тъй като представлява едновременно съюз на държави, на народи и на граждани. Става дума за създаване на една нова политическа общност, политическа цялост, създаваща „глобален статут", при която се изменят статутите на участващите държави, без обаче да се стига до тяхното изчезване като политически единици. Държавите впрочем остават обвързани по отношение на надструктурата чрез отношения на координация, а не на субординация, което пък не пречи обвързващият ги пакт да има екзистенциален характер. Всъщност помежду си те губят правото да воюват и новата политическа единица утвърждава собствените им ценности – било във вътрешен, било в международен план (по отношение на останалата част на света).

Конституционният договор постига частично именно това. Но в самото си начало той изрично признава, че държавите запазват своя характер на политически единици.

Ако запазването от държавите на „компетентност за компетенциите" само е потвърдено от чл. I-2 относно основните принципи, уреждащи компетенциите на Съюза (пряко чрез принципа на предоставените компетенции и косвено чрез принципите на субсидиарност и пропорционалност), то правото на оттегляне от договора е уредено изрично в чл. I-60[10], при това с редакция, която го прави лесно приложимо, което е една съществена новост. По същия начин чл. I-5, посветен на отношенията между Съюза и неговите държави членки, очевидно осветлява нефедералния характер на този съюз. Като

[10] Който определя, че „всяка държава членка може, съгласно своите конституционни разпоредби, да реши да се оттегли от Съюза".

определя, че по отношение на своите държави членки Съюзът „зачита националната идентичност, характеризираща техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на регионалното и местното самоуправление“, както и че „зачита основните функции на държавата и по-специално функциите по осигуряването на териториалната цялост, поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност“, Договорът от Рим сякаш официализира зачитането на всичко, което представлява същността на суверенната държава. Така „националната идентичност" се прецизира на основата на твърдото ядро на държавата в международното право: държавите не могат да бъдат обвързвани от материи, за които международното право трябва да ги остави свободни да упражнят полагащата им се автономия като самоуправляващи се човешки организации (съществуване и форма на държавата, политически режим, териториално устройство, управление на територията и на населението)[11]. Зачитането на „основните функции на държавата" ни отвежда до ефективното упражняване на правото на принуда (вътрешна и външна). От тази гледна точка Договорът за приемане на Конституция за Европа сякаш отчита, че съвместното упражняване на различните държавни суверенитети не поставя под въпрос същността на държавата – т.е. монопола над правото на принуда, – така, както следва от договорите от Маастрихт, Амстердам и Ница[12]. Монополът над принудата на държавните правителства им позволява да защитават своята територия и да управляват населението, което живее на нея, и Договорът за приемане на Конституция за Европа сякаш не засяга конститутивните елементи на суверенната държава. Редом с това този договор няма как да има за предмет появата на съюзна територия, нито на европейски народ (въпреки новостите в Дял VI относно демократичния живот на Съюза) – така Съюзът по-ясно от всякога се очертава като съюз на суверенни държави.

---

[11] Вж. G. Arangio-Ruiz, *Le domaine réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne,* RCADI, 1990, Vol. 225, p. 436.

[12] Вж. C. Leben, *A propos de la nature juridique des Communautés européennes,* Droits, L'Europe et le droit, 14, p. 61 et suiv.

В същото време не ми се струва погрешно да се приема, че същият този договор формализира една форма на политическа организация напълно самостоятелна, която води до отграничаването на ЕС от една обикновена междуправителствена организация и до появата на нова политическа общност.

Най-напред, по отношение на зачитането на националната идентичност като свързана с фундаменталните политически и конституционни структури на държавите членки, запазеното твърдо ядро на държавата, възниква въпросът: „Дали може да се настоява, че това понятие, според което „във всяка сфера на дейност, в която държавата не е обвързана от международното право и упражнява оперативна самостоятелност и следователно не може да се подчинява на никакво въздействие от страна на другите държави или международни организации“[13], все още има място в ЕС? Чл. I-5 трябва да се чете във връзка с чл. I-2, според който „Съюзът се основава на ценностите на зачитането на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека...“, като едно тежко и продължаващо незачитане на тези ценности може според чл. I-59 да доведе до отнемането на някои права, произтичащи от членството в Съюза. В това отношение впрочем Договорът от Рим само потвърждава действащите Учредителни договори (след Договора от Амстердам). Така зачитането на националната идентичност не е просто знак на уважение към запазените сфери на суверенната държава. Не е ли такъв случаят и с втората част на § 1 на същия член, който предвижда зачитане на съществените функции на държавата, като тези, „които имат за предмет осигуряването на нейната териториална цялост, поддържането на обществения ред и опазването на националната сигурност“? Приетият от държавните и правителствените ръководители текст не отива по-далеч от проекта на Конвента за бъдещето на Европа. Той се отличаваше с възможността за по-лесно осъществяване на сътрудничество в областта на общата политика по външните работи и сигурността (с

[13] Вж. *Domaine réservé*. Dictionnaire de droit international public, Bruylant, PUF, Bruxelles, 2001, p. 356.

решение на Съвета на министрите с квалифицирано мнозинство, при условие че в него участват поне една трета от държавите членки). Въпреки това обаче бе възстановено изискването за единодушие за започване на засилено сътрудничество в областта на общата политика по външните работи и сигурността (чл. III-419), включително и когато една държава членка иска да се присъедини към вече започнало сътрудничество (чл. III-420).

Същевременно уредбата по Договора за приемане на Конституция за Европа прави достатъчно съществен напредък, за да е необходимо – според Конституционния съвет на Франция в решението му от 19 ноември 2004 г. – изменение на Конституцията. Отнася се за „свързващата клауза", въведена по-специално в сферата на Общата политика по външните работи и сигурността от § 7 на чл. I-40 и на § 3 на чл. III-300, „който позволява решенията относно общата политика по външните работи и сигурността, чийто обхват не е ограничен от договора, да се взимат от Съвета с квалифицирано мнозинство, ако Европейският съвет с единодушие вземе решение в този смисъл, но без национална ратификация". Нека добавим, че Договорът за приемане на Конституция за Европа предвижда друг диспозитив, структурирано сътрудничество, според което държавите членки, които изпълняват изискванията за по-голям военен потенциал и искат да приемат по-обвързващи ангажименти в тази материя, могат да го направят, като тогава СМ приема решения с гласовете само на участващите в това сътрудничество държави (чл. I-41, т. 6 и чл. III-312). Така може да се приеме, че този договор дава основите за началото на съвместното упражняване на суверенитета в материята на ОПВРС и на отбраната. Впрочем френският Конституционен съвет в същото решение отсъди, че множество аспекти на Договора от Рим, които засягат области, свързани с поддържането на вътрешния ред (контрол на границите, създаването на европейска прокуратура, минимални разпоредби относно някои аспекти на наказателното производство и дефинирането и преследването на определени престъпления...), също изискват изменение на Френската конституция, тъй

като засягат материи или компетенции, свързани с упражняването на националния суверенитет.

Иначе казано, зачитането на основните функции на държавата сякаш произтича от една двойствена логика: изричното им споменаване ясно напомня, че ЕС не води до изчезването на съставляващите го държави, но в същото време разкрива и факта, че тези държави са ангажирани в един процес на съвместно упражняване на суверенитета, включително и в области, които са свързани със съществените им атрибути, като това в същото време потвърждава вътрешната и външната идентичност на Съюза. Дори Римският договор да осъществява не перфектно „федеративния пакт", той може да бъде квалифициран като конституционен договор.

Ако текстът на този конституционен договор не е достатъчен, за да се появи една общност на граждани, той все пак съдържа елементи, които могат да доведат до това. В продължение на дебата, на който самият договор е продукт, приемането на договора може да позволи своеобразно съгласуване в националните публичните пространства по европейския конституционен въпрос. И ако приемем, че от тази гледна точка най-доброто решение беше провеждането на референдум в един и същи ден във всички държави членки[14], евентуалният успех несъмнено би превърнал договора в учредителен акт на това публично пространство, основаващо се на превръщането на националните публични пространства в общност.

Договорът съдържа също и разпоредби, които, ако се приложат, ще позволят да се засили тази насока. Такъв поконкретно е случаят относно демокрацията на участието, възможността за приемане на правен акт по инициатива на гражданите по силата на чл. I-47, т. 4[15]. Такъв е случаят и

---

[14] За този аспект вж. A. Lamassoure, *en:* L'Union Européenne en débat: visions d'Europe centrale et orientale, Presses Universitaires de Nancy, 2004, p. 183-184.

[15] Той определя: „По искане на най-малко един милион граждани на Съюза от значителен брой държави членки Комисията може да бъде поканена, в рамките на нейните компетенции, да внесе съответно предложение по въпроси, за които гражданите считат, че е необходим правен акт на Съюза по прилагане на Конституцията. Европейски закон определя разпоредбите относно процедурите и условията за такава инициати-

по чл. I-47, т. 1 и 2 относно гражданското общество[16]. Ако конституционният договор като правен акт влезе в сила и ако „ефектът на ехото" на обществените дебати е успешен, можем да предположим, че това ще намери приложение в постоянен натиск спрямо институциите да осигурят ефективното упражняване на тази демокрация на участието и така ще се допринесе за утвърждаването на европейското публично пространство. Можем да предположим също и че потвърждението, че „политическите партии на европейско равнище допринасят за формирането на европейско политическо съзнание и за изразяването на волята на гражданите на Съюза"[17], ще позволи появата на истински европейски политически партии, което ще обуслови създаването на политически субект с вътрешна идентичност.

В заключение, конституционният договор препотвърждава (защото тя вече присъства широко в действащите договори) създаването на една политическа организация от трети тип – различна и от федералната държава, и от международната организация. И за да завърша, ще се облегна на тезата на Жан-Марк Фери, развита в неговия стимулиращ анализаторите труд „Въпросът за Европейската държава"[18]. Тя се изразява в разбирането, че „постнационалната стратегия", прилагана в европейската конструкция, която се разграничава едновременно от наднационалната стратегия (водеща до класически федерализъм) и от междуправителствената стратегия (водеща до „общество на нации"), се характеризира чрез широкото пренасяне спрямо народите и държавите на ценности, които традиционно съответстват на различните категории основни права на човека: основни лични права (тук във формата на право на цялост и автономия на

ва на гражданите, включително минималния брой държави членки, от чиито граждани трябва да произлиза инициативата".

[16] [1] „Институциите предоставят по подходящ начин на гражданите и на представителните организации възможността да излагат и обменят публично своите виждания във всички сфери на действие на Съюза."

[2] „Институциите водят открит, прозрачен и постоянен диалог с представителните организации и гражданското общество."

[17] Чл. I-46, т. 4.

[18] J. M. Ferry, *La question de l'Etat européen,* Gallimard NRF Essais, 2000.

всяка съставка на Съюза), основни граждански права (участие в наднационалните органи и в процеса на вземане на решения), основни социални права (право на солидарност между съставките на Съюза) и основни нравствени права (като зачитането на културните идентичности). Аз вярвам, че макар още далеч да не е приключил, един такъв процес на признаване на основни права на държавите е в ход и най-вече, че Договорът за приемане на Конституция за Европа представлява значителен негов етап[19].

Едно такова признаване обаче предполага една непозната правна форма, доколкото ще доведе до създаването на „общо външно право между държавите членки, което същевременно ще има значението на вътрешно Jus gentium за Общността“[20]. Това ще разкрие една междинна политическа фигура между Bundesstaat (федерална държава) и Staatenbund (конфедерация), предвидена от Кант, а именно Staatenverein (република на свободно обединените народи)[21]. В крайна сметка Staatenverein отговаря на това, което някои днес наричат федерация на държави нации или на национални държави (ако първото е твърде повлияно от френския модел), която се характеризира едновременно с „неунищожимостта“ на държавите членки и със съществуването същевременно на „ефективна федерация“[22].

Така чрез конституционния договор разкриваме какво може да означава оригиналността на общностния правен ред, прогласена отдавна от СЕО и от комюнотаристката доктрина.

Така се очертава също и значението на влизането в сила на конституционния договор: единодушната му ратификация ще засили оригиналността на европейската конструкция като форма на политическа организация, както и уникалността на Общностния правен ред.

---

[19] J. D. Mouton, *Vers la reconnaissance des droits fondamentaux aux Etats dans le systéme communautaire – in:* Les dynamiques du droit européen en dèbut de siècle, Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron, Pedone, 2004, p. 463-477.

[20] J. M. Ferry, ibid., p. 109.

[21] Ibid., p. 109, p. 134.

[22] J. L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité,* Presses de Sciences Po, 2001, p. 94 et s., вж. от същия автор Conclusions, *in:* L'Union européenne en débat: visions d'Europe centrale et orientale, Presses Universitaies de Nancy, 2004, sp. p. 257-259.

КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА И НАЦИОНАЛНИТЕ КОНСТИТУЦИИ
Встъпителен доклад

Проф. Жоел РИДО
Професор в университета на Ница „София Антиполис",
член на Университетския институт на Франция,
член-кореспондент на Института по Европейско право – София

Проектът за европейска конституция се вписва в един процес на конституционализиране, чието начало бе поставено още с първите крачки на европейската конструкция и който претърпя развитие в хода на ревизиите на Учредителните договори на Европейските общности (сред които най-вече Единният европейски акт, Договорът от Маастрихт, Договорът от Амстердам, Договорът от Ница) и на създаването на Европейския съюз, който сам бе предмет на последващо ревизиране. Тази конституционализация е плод и на изобилната съдебна практика, която по един конструктивен начин подчертава конституционния характер на договорите. СЕО изиграва ролята на помощен конституционен законодател, извеждайки от системата на Учредителните договори конституционни принципи, като примата, директния ефект, институционното равновесие, надграждането на външните компетенции над вътрешните.

Европейската конституция, колкото и важна да е, не е революция. Тя не е завършек, а израз на усилията на държавите членки да отговорят на предизвикателствата на европейското изграждане и по-специално на тези, които са свързани с разширяването – осъществено и предвидено.

След като процесът на ратификация приключи успешно и Конституцията влезе в сила, ще стане необходимо преминаването към следващ етап.

Европеизирането на националните конституции под формата на включване на разпоредби относно участието в ЕС отразява наличието на едно смесено положение. Освен

някои специфични аспекти, Европейската конституция априори не засяга съществено конституциите на държавите членки. Приетият в Рим текст не променя постигнатото дотук по отношение на действащите досега договори.

I. Действителна, но незавършена конституционализация на ЕС

Конституционализацията на европейската конструкция се изразява в няколко нови елемента на Европейската конституция.

Въпреки това тази конституционализация остава недовършена.

А. Действителната конституционализация

Можем да установим, че текстът на Конституцията съдържа елементи на конституционализация, чиято интензивност варира. В някои аспекти конституционализацията е по-засилена, отколкото в други. Градацията нерядко е трудна за проследяване. Най-високата степен навярно се открива във федералните конституции. Макар европейското изграждане да не е федерален процес в тесен смисъл, видно е, че то винаги е било близко до идеята за федералния модел – повече или по-малко открито, чрез стъпките на бащите на Европа или чрез тези на техните последователи.

Включването на един европейски конвент в изготвянето на договора свидетелства за настъпилото изменение по отношение на първоначалните договори, приети по традиционния метод на междуправителствените конференции, последвани от национални ратификации.

За един конституционен анализ не е без значение, че проектът бе изготвен от орган, съставен не само от представители на държавите членки, но и на Европейския парламент и на националните парламенти, както и представители на Комисията. Макар междуправителствената конференция накрая да внесе съществени изменения в някои текстове на проекта на Конвента, като цяло проектът бе запазен.

В рамките на самия текст могат да се отбележат, макар и не изчерпателно, съществени елементи на засилването на процеса на конституционализация, съзнателно търсено от авторите на конституционния договор.

Потвърждението на ценностите и целите в първите разпоредби на Конституцията (чл. I-2 и I-3) очевидно се вписва в перспективата на една засилена конституционализация на ЕС. Ако съдържанието на тези разпоредби не включва съществени новости в сравнение с действащите досега текстове и принципи, използваната терминология и особено използването на израза „ценности" представлява една нова тоналност, която свидетелства за воля за конституционализация. Според чл. I-59 именно по отношение на тези ценности могат да бъда санкционирани държавите членки, които не ги зачитат. Присъединяването на нови страни пък изисква те да зачитат ценностите на Съюза, според чл. I-58.

Системата на стълбовете е характерна за ЕС след Маастрихт. Те поставиха край на разделението между Общностите и Европейското политическо сътрудничество, основаващо се на Единния европейски акт от 1987 г. Постигнатият напредък обаче остави да съществуват разделителните линии между общностния стълб и двата правителствени стълба (ПОВРС и СОПВР), допълнени с различия в процеса на вземане на решения, използваните актове и ролята на съда. Премахването на стълбовете създава ново ситуация и прави Съюза един по-хомогенен ансамбъл. Въпреки това обаче ще е илюзорно да се смята, че различията между отделните области на европейската конструкция са напълно отпаднали.

Признаването на международна правосубектност на ЕС по чл. I-7 потвърждава възникването на правосубектност на Съюза, съответстваща на сегашното положение, при което само Европейската общност има юридически персоналитет на основание изрична разпоредба в ДЕО. Изчезването на стълбовете намира израз и спрямо външните отношения, които вече са регрупирани в общата подредба по Част III, уреждаща политиките на Съюза. Разширяването на председателството на Европейския съвет (чл. I-22) и създаването на Министър на външните работи (чл. I-28) също трябва да

допринесе за по-добрата познаваемост на ЕС във външните му отношения.

Закрепването на основните права е един от съществените приноси на договора конституция. Позоваването на тези права присъства в първичните текстове още от Маастрихт, но в този договор получава ново измерение. Сега действащите разпоредби са възпроизведени в първата част (по-специално чл. I-9), но Хартата за основните права, изработена от един предишен Конвент, вече става Част втора на Конституцията. В случай че Конституцията влезе в сила, тази Харта, която към момента няма правно действие и служи само като ориентир за съдебната практика, ще се превърне в писан каталог на основните права на ЕС, което ще консолидира каталога на юриспруденцията, изработен от общностната съдебна практика на основата на Европейската конвенция за правата на човека и националните конституционни традиции. Същевременно Конституцията дава правно основание за присъединяването на ЕС към Европейската конвенция (чл. I-9).

Съдът на Европейските общности изведе от системата на ДЕО принципа на примата на общностното право, като потвърди примата на цялото това право над цялото вътрешно право, включително и от конституционен ранг. Конституцията включва в първичното право на ЕС принципа на примата на Конституцията и имплицитно на цялото Право на ЕС над националното право (чл. I-6). Декларация на междуправителствената конференция отбелязва, че този текст не изменя досегашната съдебна практика. Макар да разбираме мотивите на представителите на държавите членки за приемането на тази ограничителна декларация, тя същевременно представлява и едно тържествено потвърждаване на произлезлия от съдебната практика принцип, на който вече се придава висша значимост, която трябва да намери отзвук в националната юриспруденция.

Волята за демократизиране присъства сред основните задачи пред авторите на конституционния проект. Демократизацията бе особено засилена с Договора от Маастрихт с включването на процедурата по съвместно приемане на решения, предхождана след 1970 г. от подобна по отноше-

ние на бюджета. След Маастрихт демократизацията стана постоянно следвана цел, всеки нов договор разширяваше приложното поле на тази процедура. Следователно не е изненадващо, че Конституцията предвижда в това отношение нова крачка – процедурата по съвместно приемане на актове става обикновена законодателна процедура за приемането на закони и рамкови закони (чл. I-34). Към разширяването на правомощията на Европейския парламент вече се добавя включването на националните парламенти, които предишните договори (напр. Протоколът за ролята на националните парламенти към Договора от Амстердам) търсеха начин да приобщят и които сега са ангажирани с упражняването на функции на европейско равнище, по-специално при контрола на зачитането на принципа на субсидиарността (чл. I-11). Към представителната демокрация (чл. I-46) се добавя една полудиректна демокрация, позволяваща на гражданите чрез право на инициатива да упражняват влияние върху осъществяването от Комисията на нейното право на инициатива (чл. I-47).

Разпределението на компетенциите между Съюза и държавите членки вече се поставя в един по-цялостен контекст, макар и без такова изброяване, каквото познават конституциите на федералните държави. Общностните компетенции бяха предмет на изобилна съдебна практика, която се стремеше – материя по материя – да осветли тяхното съдържание и природа. Конституционализацията изискваше една по-задълбочена работа по изясняване. Така в Част I се разграничават различните категории (чл. I-11 и следващите). Но това не е достатъчно, за да се изясни съдържанието на компетенциите на Съюза – и е необходимо да бъде четена и част III относно политиките на Съюза, която разкрива непроменения комплексен характер на разделителните линии между компетенциите на ЕС и тези на държавите членки.

Декларацията от Лаакен, приета от Европейския съвет на 14-15 декември 2001 г., извън изискването за опростяване на договорите, поставено още в декларацията за бъдещето на Съюза от Ница, поставя сред важните въпроси за размисъл за бъдещето на Съюза и „опростяването на неговите инструменти". Този размисъл се задълбочи с Бялата

книга за европейското управление, изготвена през 2001 г. от Комисията, и проекта на Работната група „Пенелопа" за европейска конституция. Разпоредбите на Конституцията относно актовете (чл. I-33 и сл.) свидетелстват за напредък, особено по отношение на прецизирането на категориите актове и намаляването на броя им от 15 (5 общностни инструмента, 5 по външната политика, 4 по правосъдието и вътрешните работи, сетне решенията sui generis) до 6, при това твърде близки до досегашните общностни инструменти. Напредъкът относно режима на законодателните актове е особено забележителен. Конституцията прецизира приложимите процедури и характеристиките на актовете. Тя осветлява условията за превръщането им в източници на Правото на ЕС.

Б. Недовършената конституционализация

Изводът за недовършената конституционализация е също толкова безспорен, както и за нейната действителност. Тя отчита волята на държавите – повече на едни от тях, отколкото на други – да не се стига до края на логиката на конституционализацията и да се запази международният характер на текста, за да не се допусне твърде дързък скок на Съюза към един реален федерализъм.

Недовършеността е свързана първо с географията. ЕС е съвкупност с неопределени граници. Общността преминава последователно от 6 до 12 държави членки. Съюзът, първоначално създаден от 12, сетне нараства до 25 членуващи държави. Влизането на още две държави – България и Румъния – вече е предвидено. Други кандидати също се подготвят, без да може с точност да се определи какъв е шансът на един или друг от тях да се присъедини или кога точно ще може да стане това. Тази географска неопределеност неизбежно дава отражение върху създаването на система, адаптирана към постоянното и непредвидимо увеличаване на броя на държавите членки. Тя има неизбежно отражение и върху ревизирането на една система, обусловена от единодушието.

Недовършеността проличава след това и от усилията за представянето на един текст като конституционен. Тази

конституция си остава договор – което предполага и приложимост на международните норми относно договорите.

Чувствителен към начина на изработване и евентуално ревизиране, този аспект е в центъра на собствената структура на текста. Той обяснява например съществуването на една трета част относно политиките на Съюза, чието присъствие в един текст, наречен Конституция, е най-малкото изненадващо за неподготвения читател. Обяснението очевидно се свързва с волята на държавите членки да ограничат чисто институционните разпоредби на Част първа и да ги допълнят с институционните разпоредби по Част III. Авторите на договора искаха – така както и сега действащата уредба – да закрепят основните принципи и правила преди уредбата на компетенции на ЕС в различните области.

Недовършеността проличава и в самото съдържание на текста. Установеният режим – особено по отношение на институционното равновесие – се характеризира с неясната или липса на ясен избор, което силно се отразява върху цялата система, за която много трудно може да се каже, че е хомогенна в сравнение с класическите модели на конституционното право. Европейският съвет дава политическите импулси на върха и обединява държавните и правителствените ръководители и председателя на Комисията. Съветът на ЕС упражнява едновременно власт, която може да бъде наречена изпълнителна, и законодателна власт, която поделя с Парламента, участващ и в назначаването на Комисията. Тя пък има едновременно право на инициатива, право на взимане на решения, управленски и контролни функции и е отговорна пред ЕП, но няма никаква власт над него. Той пък е отговорен само пред европейските граждани, но начинът за избирането му прави тази отговорност твърде теоретична, още повече че всъщност не съществуват истински политически сили на европейско равнище.

Прави впечатление също и че Съдът, който е в центъра на този междуинституционен ансамбъл, не бе обект на засилено внимание по време на изготвянето на Конституцията и отнасящите се до него разпоредби предвиждат бегли изменения на съществуващата система. Можеше обаче да се очаква, че изготвянето на Конституцията ще бъде повод за засилване на

ролята му на конституционен съд, особено в посока на разширяване контрола за зачитане на основните права.

II. Европеизирането на националните конституции – едно двусмислено и противоречиво гримиране

Европеизирането на националните конституции се осъществи постепенно в хода на европейското изграждане. То обаче не доведе до систематични изменения. Отделните ревизии отразяват националните особености без никакво уподобяване, въпреки доста общите тенденции за вмъкване на разпоредби, отнасящи се до европейската конструкция.

А. Многообразие на европеизирането

Историята на европейската конструкция разкрива определени императиви, произтичащи от участието на държавите в ЕС и представляващи предизвикателство към националните конституции. Към тях се добавят и тези, които са свързани с вътрешни особености и които налагат специфични разпоредби в националните конституции.

Включването в националните конституции на разпоредби относно Европа е неоспоримо. Макар в самото начало да нямаше такива в конституциите на държавите учредителки, по-късно изричните текстове станаха многобройни и твърде разнообразни. Някои от конституциите изобщо не се позовават на ЕС. Сред тези, които го правят пък, различията са съществени.

Този факт се обяснява с множеството поводи за европеизиране, конкретизира се от многообразието на начините за постигането му се изразява в различните категории разпоредби, осъществяващи европеизирането.

Поводи за европеизирането: историята на европейската конструкция разкрива определени императиви, произтичащи от участието на държавите в ЕС и представляващи предизвикателство спрямо националните конституции. Към тях се добавят и тези, които произтичат от националните специфики.

Тези императиви могат да бъдат извлечени от текстовете на договорите и европейската съдебна практика и обясняват включването от някои национални законодатели на разпо-

редби, предназначени да отговорят на тези императиви, без това да е неизбежно. Тази европеизация в действителност зависи от това дали държавата членка счита за нужно да даде на тези императиви вътрешен конституционен отговор.

Един основен императив на участието в ЕС е да се позволи и осигури прехвърлянето на компетенции на ЕС. Независимо дали се отнася за учредителките или за присъединилите се по-късно, държавите членки трябваше да се погрижат да дадат на необходимия трансфер на компетенции солидна правна основа. Неизменна още от момента на ангажирането на съответната държава с Общностите или Съюза, тази грижа се подновява на всеки нов етап на европейското изграждане по повод различните степени на ново овластяване.

Държавите участват в институционната система на ЕС и трябва да са готови да поемат произтичащите задължения. Тяхното участие се изразява, първо, във включването на техни представители в различните междудържавни органи или институции на ЕС: Европейски съвет, Съвет на ЕС, Комитет на постоянните представители. Те допринасят също и с участието си в назначаването на независимите институции, като Комисията, Съда, ПИС и Сметната палата. Накрая изборите за Европейски парламент се осъществяват в рамките на всяка държава съгласно избирателната система, определена от нея, макар и с определени на европейско равнище основни рамки.

Нека посочим и задълженията на държавите членки за признаване на политически права на европейските граждани, които не живеят в държавата, на която са граждани. Тези граждани трябва да могат да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент и в местните избори в държавата, в която живеят, което налага националната избирателна система да се съобрази с това право.

Държавите са задължени също да приемат необходимите актове за изпълнение на разпоредбите на правото на ЕС, а ако е необходимо, и да направят съответните изменения в националните норми. Те, разбира се, трябва и да се въздържат от приемането на противоречащи на общностните норми актове.

Към тези европейски императиви се добавят и националните съображения за появата в националните конституции на различни разпоредби относно Европа.

Не рядко такъв е подходът например по отношение на разпоредбите относно трансфера на компетенции. Често те биват дублирани от резерви за конституционност – писмени или в съдебната практика, – които ограничават действието на европейските ангажименти с оглед оспорването по-късно на извършеното прехвърляне на компетенции. Различни примери могат да бъдат открити в Германия, Италия и Франция.

В някои национални конституции има разпоредби относно политическите права на европейските граждани, които са не само отговор на европейските императиви в тази материя, но не рядко и отговор на волята на държавата да разреши други свои вътрешни проблеми. Така например връзката между местните избори и избирането на Сенат във Франция, езиковият въпрос в Белгия или процентното съотношение на чужденците в Люксембург обясняват появата на конституционни разпоредби относно избирателните права на европейските граждани.

Разпоредбите относно информирането и участието на националните парламенти в изготвянето на националните позиции са израз на връзката между националните парламент и правителство и нямат отношение към европейските императиви, които не изискват никаква конституционна уредба в това отношение.

Европеизирането може да бъде резултат и от необходимостта да се държи сметка за проблемите от участието в ЕС във връзка с формата на държавата (федерална или регионална), които трябва да намерят разрешение в националните конституции.

Б. Типология на европейските разпоредби в националните конституции.

Фактът на тяхното многообразие е несъмнен.

Някои национални конституции не осъществяват никаква европеизация. Други съдържат изобилни разпоредби. Няма никаква връзка между интензитета на европейските ангажименти и степента на европеизация на конституцията.

Понякога даже съотношението е обратно – някои конституции съдържат подробни разпоредби, отразяващи волята за поставяне на граници на поетите ангажименти (като например германската конституция), докато други конституции остават мълчаливи относно по-тесни европейски ангажименти (като например холандската конституция).

Мълчанието на конституциите не означава непременно липса на конституционно отражение на членството в ЕС. В някои държави гласуването на конституционен закон относно присъединяването към ЕС изисква одобряване от суверена на извършения трансфер на компетенции. Такъв е например случаят с Австрия и Финландия – страни, в които бяха приети закони за изменения на конституциите.

Някои държави използват техниката на конституционното тълкуване. То се отнася както за тълкуването на разпоредбите относно Европа, така и с още по-голяма важност за конституциите, които не съдържат такива разпоредби.

Първата категория конституционни разпоредби безспорно включва разпоредбите относно трансфера на компетенции. Множество държави членки приемат общи разпоредби относно този трансфер, без да посочват изрично европейската конструкция. Някои от тези разпоредби нямат никаква връзка с нея (Германия, Франция, Италия), други са добавени с оглед присъединяването към нея (Испания, Гърция, Португалия, Чехия, Полша). Конституционно тълкуване позволи използването на такива разпоредби за основание на извършения трансфер в рамките на ЕО или ЕС или по повод извършени изменения в тях във връзка с нови трансфери. Такъв е случаят с Германия преди конституционната ревизия от 1992 г., с Франция преди ревизията също от 1992 г. Така е всеки път с Италия – без изменения на Конституцията. В някои случаи държавите членки приемат още в началото на своето европейско ангажиране разпоредби за трансфера на компетенции (Ирландия, Словакия) или по-късно приемат такива специфични разпоредби, които определят условията, при които могат да се извършват трансфери, и евентуалните граници, отвъд които те не могат да достигат (Германия, Франция, Португалия, Швеция).

Впрочем специфичните разпоредби могат да съжителстват с общи клаузи.

Условията за участие на държавите членки в европейските институции рядко са предмет на конституционно уреждане. Може обаче да се отбележат разпоредбите относно упражняването от представителите на федералните държави членки на право на глас в Съвета. Такива разпоредби има в конституциите на Германия, Австрия и Италия.

Австрийската конституция е изключение по отношение на условията за участие на австрийски граждани в институциите. Конституционният текст прецизира отговорностите на федералното правителство, на федералния законодател и на лендерите.

Определянето на условията за изработването на националните позиции рядко е предмет на конституционна уредба, но е предмет на нарастващ интерес на националния законодател. Най-напред това се отнася за ролята на националните парламенти, на която са посветени конституционни разпоредби, особено след ДЕС (декларацията на междуправителствената конференция за ролята на националните парламенти, последвана от протокол със същия предмет). Тези разпоредби са насочени най-вече към информирането на националните парламенти и възможността им да влияят върху националните позиции с оглед засилване на демократичния характер на процеса на вземане на решения. Специално такива са разпоредбите относно германския (чл. 23) или френския парламент (чл. 88-4) в резултат на ревизиите от 1992 г. Тези разпоредби могат да не правят пряка връзка с Европа, макар да са приети именно във връзка с европейската перспектива на страната (типичен е чешкият пример). И обратно – липсата на съответни конституционни разпоредби не означава липсата на роля на националния парламент. Така, въпреки мълчанието на датската конституция, датският парламент несъмнено упражнява най-силно влияние при изработването на националните позиции.

Ролята на съответните структури на изпълнителната власт не е предмет на конституционна уредба, освен във финландската конституция, което определя правомощията на държавния глава относно участието в европейските работи.

Конституционни разпоредби има и относно ролята на съставните единици във федералните държави членки (Австрия, Германия и Белгия), които в различните страни имат различна роля при изработването на националните позиции.

Относно разпоредбите във връзка с прилагането на Общностното право различията се проявяват най-вече между ролята на парламентите на правителствата, на териториалните единици и на съдиите. По отношение на правителствата и парламентите националните конституции не съдържат особени разпоредби. Съществуващите проблеми следва да се разрешават на основата на съществуващата уредба или извън конституционната норма. Многообразието от разрешения зависи от националните особености и от това дали приемането на изпълнителните разпоредби е задача на парламента или на правителството.

Във федералните държави определянето на компетентния орган за изпълнението на общностните разпоредби е от особено значение предвид разпределението на компетенциите между националното и регионалното равнище. Разрешенията са различни. В Германия определянето на правомощията на съответните властови равнища се прави на основата на обща конституционна разпоредба, докато в австрийската конституция са предвидени специални разпоредби относно условията за участие на отделните власти. В регионалните държави разпределението на ролите произтича от конституционно тълкуване, понякога закъсняло, както в Италия.

Ролята на националния съдия се оказва съществена, поспециално относно прилагането на принципите на примата и директния ефект. Странно е предвид значението на тези принципи, че националните конституции са твърде сдържани, освен в случаите на преминаването на някои конституции от дуализма към монизма или на видоизменяне на дуализма. Независимо дали се отнася за монистични или дуалистични страни обаче, националните разрешения се облягат на тълкуванията, дадени било от конституционните, било от върховните съдилища, не рядко под натиска на по-нискостоящите инстанции.

Рядко налага специфични разрешения допускането на избирателни права на европейските граждани, които живе-

ят в държава, чието гражданство не притежават. Изборите за европейски парламент предизвикват изменения единствено в австрийската и португалската конституция.

По-съществено засягат националните конституции политическите права на европейските граждани относно местните избори (Германия, Белгия, Франция, Люксембург, Испания). В другите държави членки тези права се упражняват на основата на общите конституционни разпоредби или дори чрез приемане на обикновени законови норми.

* * *

Времето в очакване на резултата на различните ратификационни процедури ще бъде посветено на анализ дали възприетите разрешения в Конституцията за Европа са достатъчно добър отговор на предизвикателствата на европейската конструкция. Не е сигурно, че разпоредбите на конституционния договор гарантират ефикасността на системата в един разширен съюз. Обратно, сигурно е, съществуващата днес система е неспособна да осигури добро функциониране на институциите и че държавите членки в случай на провал на Конституцията ще трябва бързо да констатират блокирането на европейската конструкция и да се захванат отново с изработването на нови разрешения в един още по-усложнен поради провала на Конституцията контекст...

ПЪРВА ЧАСТ

Конституцията за Европа – етап или революция?

I. „Материалната конституция": какви изменения?

Първо заседание
Председател: проф. Димитър ТОКУШЕВ, декан на Юридическия факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски"

Компетенциите: представяне

Проф. Жан Пол ЖАКЕ
Компетенциите и конституцията
Проф. Жан-Клод ГОТРОН
Разпределението на компетенциите
Д-р Филипа ХАДЗИСТАВРУ
Разпределението на компетенциите в Договора за Конституцията за Европа: затвърждаване на отворена система за предоставяне на правомощия

Второ заседание
Председател: проф. Флоранс БЕНОА-РОМЕР, Президент на Университета Страсбург-3 „Робер Шуман"

Компетенциите: продължение

Д-р Ирена БАНАШИНСКА
Външните компетенции на Европейската общност и тяхното привнасяне в Договора за създаване на Конституция за Европа

Д-р Емрик ПОТО
Промените във финансовата система на Европейския съюз, предвидени от Европейската конституция

Д-р Катрин Софи ДИМИТРУЛИАС
Към едно европейско пространство на наказателно правораздаване: промяната в Договора за приемане на Конституция за Европа

Трето заседание
Председател: проф. Снежана НАЧЕВА,
Юридически факултет
на Софийския университет „Свети Климент Охридски"

Демокрацията, основните права и гражданството в ЕС

Проф. Слободан МИЛАЧИЧ
Демократичната идея в проекта за Конституция за Европа – бележки относно развитието на демократичното начало и липсата на концептуална яснота

Проф. Флоранс БЕНОА-РОМЕР
Хартата и другите източници на основните права – хармонизиране или конфликт?

Доц. Иван БОЕВ
Към защита на малцинствата в Конституционния договор?...

Доц. Мариана КАРАГЬОЗОВА
Ролята на националните парламенти в европейския процес на взимане на решения и „механизмът за ранно предупреждение"

Доц. Тиери ДОПС
Двойният суверенитет и държавният характер на Европейския съюз

КОМПЕТЕНЦИИТЕ НА СЪЮЗА И КОНСТИТУЦИЯТА

Проф. Жан Пол Жакé
Професор в Университета Страсбург-3, „Робер Шуман"
Директор в Правната служба на Съвета на Европейския съюз[1]
Член-кореспондент на Института по Европейско право – София

Още в самото начало на европейската интеграция въпросът за разпределянето на компетенциите между Съюза и държавите членки е бил предмет на дебати. Те често са в толкова техническа форма, че широката общественост не винаги съзнава важността и последиците им. Но в дългите години на дебати в Съюза те винаги присъстват. Всъщност поради това, че Съюзът разполага само с предоставена компетентност, винаги преди да вземат решение, институциите трябва да се уверят дали Съюзът наистина разполага с необходимата компетентност. Това е един от дискусионните въпроси във връзка с това, което общностният жаргон нарича „правно основание": *има ли договорна разпоредба за предоставяне на компетентност на Съюза, която може да послужи за основание на съответната мярка?*

Така в развитието на процеса на вземане на решения дебатите относно наличието или обхвата на общностните компетенции присъстват постоянно. Има и сфери, в които този тип дискусии са особено активни, като например въпросът за обхвата на външната компетентност на Съюза е истинско бойно поле. В същото време, както личи и от решението на Съда относно рекламата на тютюн[2], и Вътрешният пазар далеч не е напълно безспорна област...

По тези спорове често се произнася Съдът на Европейските общности. Аргументите относно компетенциите, развити в рамките на самите институции или помежду им, също почиват най-вече на научните анализи на съдебната

[1] Изразените в този текст мнения са лични и не обвързват институцията, на която авторът принадлежи.

[2] Решение от 5 октомври 2000 – CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne c/Parlement et Conseil,* C-376/98, rec. I-8419.

практика. Не е учудващо, че основните въпроси относно разпределянето на политическата власт между Съюза и неговите държави членки в крайна сметка се разрешават на основата на правото, тъй като една от основните ценности на Съюза е зачитането на правната норма. Експертите от федералните системи и по-конкретно наблюдателите на съдебната практика на Върховния съд на САЩ или на германския Конституционен съд, не биха се учудили на нещо, което е по-малко познато за юристите от унитарните държави. В ЕС, ако мнозинството не е убедено от аргументите в полза на компетентността на Съюза, то ще се противопостави на приемането на текста по същество и въпросът ще се уреди политически. Обратно – ако малцинството прецени, че един акт е приет, без Съюзът да е компетентен да направи това, то ще се обърне към предписанието на правната норма и ще сезира Съда. Тук правото упражнява своята естествена функция на защита на малцинството[3].

Тази ситуация обаче никак не допринася за яснота поради противоречивите интерпретации, които може да предизвика едно решение, и най-вече поради невъзможността за гражданите да достигнат до фината аргументация на Съда, ако предположим, че те познават съдебната практика. Всъщност трудно е за гражданина да разграничи това, което е предоставено на Съюза като компетентност, от това, което принадлежи на държавите членки. Затова към Съюза са отправени забележки за т.нар. „отклоняване" в неговата дейност, тогава, когато става въпрос за области, в които той не разполага с компетенции. По същия начин държавите членки се държат отговорни за тяхното бездействие в области, в които те са предоставили компетентност на Съюза. Спорът относно социалната политика на Съюза е един пример за такава ситуация[4]. Тоест един демократичен контрол е възможен само ако съществува определяне на гра-

[3] Държавите членки толкова се страхуват от създаването на прецеденти в материята на поделянето на компетентност, колкото често ги виждаме да се противопоставят на едно решение, което те оценяват като политическо необходимо, за да избегнат създаването на прецедент.

[4] Често Съюзът е обвиняван, че не се бори достатъчно срещу социалния дъмпинг, докато той има само ограничени компетенции и никой не иска да ги увеличи поради опасението, че неговите действия могат да

ници на компетенциите, което позволява да се определи отговорният за осъществяването на една политика и да се оценят съответните отговорности на Съюза и на националните правителства. При тези условия не е изненадващо, че Европейският съвет от Лаакен възложи на Конвента обсъждането на този въпрос.

Но извън това разбираемо безпокойство участниците от държавите членки неизменно изразяват тревога за разширяването на компетенциите на Съюза. Всъщност те се страхуват от влиянието на това развитие върху тяхната собствена компетентност. Всяко разширяване на компетентността може да има за последица да се лишат федерираните единици от властта да вземат решения в области, които според националните им конституции са в тяхната компетентност. Ходът на европейската интеграция може да доведе до отслабването на националните федерални структури. По-конкретно това означава, че осъществяването на интеграцията „от горе" ще изпразни от всякакво съдържание федерализма „долу". При тези условия никак не е учудващо, че лендерите във ФРГ бяха най-непримиримите защитници на преразглеждането на разпределението на компетенциите на Съюза. По-общо, страхът от твърде сериозно разширяване на общностните компетенции е проличавал неведнъж. Вътрешният пазар обхвана всички стопански дейности, Съюзът започна да действа в области, които се смятаха априори изключени от неговия обхват. Културата, спортът и напоследък общественото здраве са типичен пример за това. Тази еволюция предизвика страховете на най-големите песимисти от едно прогресивно задушаване на националните компетенции.

В един такъв контекст въпросът за компетенциите трябваше да бъде един от приоритетните въпроси за Конвента. Той обаче постепенно мина на втори план. Това успокояване на страстите несъмнено се дължи на прекия контакт на членовете на Конвента с реалността. От момента, когато чувството за мярка по въпроса започна да доминира и когато реалността измести деформираното огледало на някои таблоиди, съ-

---

доведат до хармонизиране, което да заличи някои социални достижения в някои страни.

гласието беше на ръка разстояние. Далеч от всякаква идея за преразглеждане на съществуващата система, Конституцията пристъпи към едно изясняване чрез представяне по систематизиран начин на съществуващото разпределение, което е твърде леко изменено. Т.е. усилията бяха насочени към представянето, не към изменянето на компетенциите...

По същество Конституцията не засяга установената от Учредителните договори система. Както и сега, разпределението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки се основава на принципа на предоставянето[5]. Следователно Съюзът разполага само с компетенциите, които са му предоставени от Конституцията (чл. I-11, § 1 и 2)[6]. Държавите членки контролират разпределението посредством процедурата на ревизиите и разполагат с цялата компетентност относно компетенциите. На тази основа Конституцията изгражда представянето на компетенциите на Съюза. За да бъде разбрано то по-добре, е необходимо да проследим първо базовата концепция (I), която единствено е годна да обясни типологията на компетенциите, установена от Конституцията (II).

I. Проблемите във връзка с компетенциите на Съюза

Дебатът относно дефинирането на компетенциите често се свежда до простия избор на метода, използван в Конституцията за разграничаване на различните области на действие (А). Именно в това е целият дебат относно ползата от включването в Конституцията на каталог на компетенциите на Съюза (Б). Отговорът на въпроса не може да почива на абстрактни разсъждения и трябва преди всичко да

[5] Конституцията поставя акцент върху принципа на предоставените компетенции, като посочва не само че Съюзът има само предоставена от Конституцията компетентност, но и подсилва това внушение, като подчертава нещо, което от правна гледна точка не е необходимо – че компетенциите, които не са му предоставени, принадлежат на държавите членки...

[6] По силата на § 2 „...Съюзът действа в границите на компетенциите, които държавите членки са му предоставили в Конституцията за постигането на определените от нея цели. Компетенциите, които не са предоставени на Съюза в Конституцията, принадлежат на държавите членки".

отчита неговите основни параметри, свързани с природата и упражняването на компетенциите.

А. Изходни съображения

Една компетентност се дефинира с оглед областта на действие, в която нейният носител има възможността да упражнява определена власт. Дефинирането на тази област може да бъде повече или по-малко точно, а предоставената власт – повече или по-малко широка. На основата на тези два елемента (област и власт) се структурира компетентността на Съюза. Веднъж дефинирана, компетентността предизвиква въпроса за окончателния характер на нейното предоставяне.

1. По-простият начин за предоставяне на компетентност е прецизно да бъде очертан нейният обхват. Тази материална техника често се използва във федералните държави, германската или австрийската конституция чудесно го илюстрират. Обстойни разпоредби са посветени на това изключително точно да се прецизират областите на действие на органите на федерацията. Този „материален" подход обаче не бе възприет при създаването на Общността. Вместо него бе предпочетен функционалният подход. Така нейните компетенции не са определени материално, а просто са очертани в съответствие с поставените цели на Съюза, на първо място сред които изграждането на вътрешен пазар. Така чл. 95 възлага на Общността компетентност да приема мерки за „сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби в държавите членки, които имат за предмет създаването и функционирането на вътрешния пазар". Същото се отнася и за областите на четирите свободи (свободно движение на лица, услуги, стоки и капитали).

Спецификата на този подход за определяне на обхвата на една компетентност е в това, че не определя материални граници за действията на титуляря на съответната компетентност. Така щом една мярка е насочена към постигането на целите на Съюза, тя е в обхвата на съответната компетентност. На тази основа не съществуват никакви секторни ограничения за действията на Съюза в икономическите области, обхванати от разпоредбите за вътрешния пазар. Така дори Съюзът да няма никаква компетентност относно

религията, СЕО констатира, че „чл. 2 на Договора за ЕИО трябва да се тълкува в смисъл, че икономически характер имат и действията на членовете на една религиозна общност или друга формация с духовно или философско предназначение, в рамките на търговските дейности, осъществявани от нея, доколкото предоставените от Общността престации на нейните членове могат да се считат за индиректен противовес на реалните ефективни дейности"[7]. По същия начин „спортът попада в обхвата на Общностното право, доколкото представлява икономическа дейност... Такъв ще е случаят с дейността на професионалните или полупрофесионалните футболисти, когато упражняват платена дейност или предоставят платени услуги"[8].

Този вид функционална компетентност не е типична само за ЕС и можем да приемем, че чл. 95 ДЕО е далечно ехо на разпоредбите на Конституцията на САЩ относно правомощията на Конгреса за регламентиране на търговията между щатите[9]. СЕО уточнява границите на атрактивност на вътрешния пазар в своето решение относно реклама на тютюн: „...мерките по чл. 100-а, § 1 на Договора са предназначени да подобрят условията за установяване и функциониране на вътрешния пазар. Тълкуването на тази разпоредба в посока, която ще позволи на общностния законодател да упражнява обща компетентност за регламентиране на вътрешния пазар, ще бъде не само несъвместимо със самото съдържание на горецитираните разпоредби, но

[7] Arrêt du octobre 1988, Seymann/Staatsecretaris van Justitie, affaire 196/87, rec. 6159.

[8] Arrêt du 12 décembre 1974, Walrave et Koch, affaire 36/74, rec. 1405. Същото се отнася и за организацията на въоръжените сили: „Решенията на държавите членки относно организацията на техните въоръжени сили не излизат изцяло извън обхвата на общностното право, в частност по отношение на зачитането на принципа на равенството между мъжете и жените…". Arrêt du 11 mars 2003, Dory, affaire C-186/01, rec. I-2479.

[9] Тълкуването на тази клауза на американската конституция позволява изобилна практика, белязана от съществени обрати, сравними с практиката на СЕО. За първоначалното тълкуване на съдията Маршал вж. Gibbon v. Ogden, 9 Wheat. (22 U.S.).

и с принципа...., според който общностните компетенции са предоставени компетенции"[10].

Съюзът обаче има не само функционални компетенции. В действителност в много области от компетенциите на Съюза в хода на ревизиите на Учредителните договори широко се използва техниката на изброяването. Достатъчно е да проследим социалните компетенции. Чл. 137 ДЕО съдържа дълъг списък на областите, в които Общността може да действа. Извън това § 5 на същия чл. 137 забранява упражняването на каквато и да е общностна компетентност в определени сектори, които се оказват запазени за държавите членки. Ако чл. 175 относно околната среда остава верен на функционалния подход, упражняването на общностната компетентност е старателно ограничено с цяла серия условия за упражняването ѝ. С други думи, общностният подход днес далеч не е еднообразен – той съчетава функционалния подход и материалното дефиниране.

2. Вторият елемент, който трябва да се има предвид при изработването на система на компетенции, е свързан с тяхната интензивност. Става дума за определяне не на обхвата на компетенциите, а на тяхната „дълбочина". Анализът на тази интензивност често се ограничава до това дали наличието на общностна компетентност изключва всякаква намеса на държавите членки. Отговорът на този въпрос се открива в класификацията на компетенциите, която е последователно изведена в практиката на Съда. Именно на тази практика дължим опозицията „изключителни" и „конкурентни" компетенции. В областите на изключителни компетенции Общността е овластена изцяло. В областите на конкурентни (или поделени според терминологията на Конституцията) компетенции държавите членки могат

[10] ...И Съдът продължава: „Извън това един акт, приет на основание чл. 100-а ДЕО (дн. чл. 95), трябва действително да има за предмет подобряването на условията за установяване и за функциониране на вътрешния пазар. Ако простата констатация за несъответствие между националните регламентации, както и абстрактният риск за засягане на основните свободи или накърняване на конкуренцията са достатъчни, за да се предпочете изборът на чл. 100-а като правно основание, съдебният контрол за зачитането на правното основание може да бъде лишен от всякаква ефикасност" – вж. цитираното по-горе решение.

да действат, доколкото Общността не е предприела действия, а след нейната намеса не могат да действат само по въпроса, по който има общностна уредба.

Това виждане не дава пълна картина на ситуацията от гледна точка на интензитета на компетенциите. В определени сектори – като социалната политика и околната среда – упражняването на общностните компетенции не лишава държавите от компетентност. Всъщност Съюзът приема минимални разпоредби и оставя на държавите членки свободата да приемат по-обвързващи разпоредби, стига да са съвместими с Договора. Тук предимството на Общността не е абсолютно и оставя място за действие на държавите членки.

Съществуват други механизми за регулиране на интензитета на компетенциите. Понякога правните инструменти са определени – регламенти или директиви, друг път изборът е оставен на нормотворeца. В първия случай интензивността на действието е предопределена от Договора. Така разпоредбите – например за културата или отчасти за здравеопазването – могат да забранят всякаква хармонизация на националните законодателства, с което се ограничават възможностите за приемане на програми или препоръки. Накрая интензитетът може да се определя и от оставената на държавите членки свобода да дерогират общностните норми. Така, докато във вътрешния пазар възможностите за отклоняване от разпоредбите са свирепо ограничени от чл. 95, § 4, то предвидените по чл. 176 изключения в областта на околната среда могат да бъдат много по-лесно приложени.

Тази твърде разнообразна картина обяснява защо обобщението е твърде трудно и защо Конвентът предпочете предпазливо да се облегне на съществуващото Акѝ.

3. Третият съществен елемент се открива в твърдостта или гъвкавостта на предоставянето на компетенциите. Един механизъм за предоставяне на компетенции въз основа на подробно изброяване е по природа много по-твърд, отколкото едно функционално очертаване на предоставените компетенции. Всъщност при втория вариант определените цели на компетенциите могат да бъдат предмет на разширително тълкуване, основано на принципа на полезния ефект, докато един основан на подробното изброяване

механизъм е защитен срещу размаха на тълкувателя. Твърдостта на предоставянето зависи също и от твърдостта на процедурата за изменение на Конституцията. Действащата процедура, която изисква единодушие на всички държави членки, не позволява никаква гъвкавост. Поради това се наложи в Конституцията да се включат клаузи за гъвкавост. В леко изменена форма Конституцията възпроизведе разпоредбата на чл. 308, която позволява на Съвета да законодателства в случаите, когато е определена дадена цел, но не са предвидени правомощия във връзка с постигането ѝ[11]. Една такава клауза не би била необходима, ако Конституцията бе предвидила гъвкав механизъм за изменението ѝ. Тази клауза впрочем остава подчинена на зачитането на принципа на предоставянето на компетенции и не може да се използва за създаването на нови компетенции, а единствено за да се позволи на Съюза да действа в рамките на предоставените му компетенции в случаите, когато Конституцията не съдържа необходимите разпоредби[12].

Могат да бъдат предвидени други, по-специфични клаузи за гъвкавост. Чл. 18 ДЕО например съдържа разпоредба, наподобяваща тази на чл. 308, но с предмет, ограничен до упражняването на правото на движение и престой на гражданите[13]. И обратно, в областта на правосъдието и вътрешните работи Конституцията съдържа клаузи, които позволяват в материята на наказателния процес, наказателното право и европейската прокуратура разширяване на компетенциите по решение на Съвета[14]. Тези клаузи представляват компромис между държавите членки, които настояват за незабавно разширяване на компетенциите, и тези, които се противопоставят. Разширяването е възможно без изменение на Конституцията, но изисква единодушие, с което се гарантират правата на несъгласните.

---

[11] Чл. I-18.

[12] ... Обратно на това, което дълго време се възприемаше от доктрината, която считаше чл. 308 за резерв от компетенции – вж. напр. Avis 2/94 du 28 mars 1996, Rec. I-1759.

[13] Възприето и разширено в Конституцията – вж. чл. III-125.

[14] Чл. III-270, § 2, б. „d", чл. III-271 и чл. III-274, § 4.

Като цяло твърдостта на разделението на компетенциите отговаря на нуждата от сигурност за държавите членки, но има влияние и върху избора на система за разпределяне на компетенциите между тях и Съюза.

Б. Необходимостта от закрепване на каталог на компетенциите

По-прост и по-прозрачен начин за закрепване на компетенциите на Съюза ли е съставянето на списък на предоставените му компетенции? Именно такова беше настояването – както знаем – на регионалните съставни единици на федералните държави членки, които искаха в рамките на Съюза да се възпроизведе техният национален модел. Обратно, Комисията предлагаше различен начин на разпределяне, който разграничава компетенциите по тяхната интензивност. За всяка област на компетентност бяха прецизирани начините на действие на Съюза и държавите членки. Така уточняването на компетенциите между Съюза и държавите членки произтичаше от „записването в договора на определения за различните начини на действие, за възможността за прецизиране в някои области на степента на интензивност, както и задължението за мотивиране на всяка мярка с оглед основанията за предпочитане на един пред друг вид действие".[15] Тази система би позволила изключителна гъвкавост, тъй като определящо вече не би било какъв е материалният обхват на компетенциите, а каква е интензивността на действията, която в голямата част от случаите би зависила от избора на Комисията, разбира се, с резервата за мотивиране и на зачитане на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Това предложение, продължено в проекта „Пенелопа" на Комисията, бе отхвърлено, без действително да бъде дискутирано, тъй като изобщо не отговаряше на загрижеността на държавите членки за закрепването на една ясна и ефикасна система на разпределение на компетенциите.

---

[15] *La délimitation des compétences: une question d'intensité de l'intervention,* Convention, Groupe de travail V, W.D. 4 du 5 juillet 2002. вж. също Un schéma pour conjuguer clarté et flexibilité dans le systéme de compétences de l'Union européenne, W.D. 26 du 24 septembre 2002.

1. Необходимостта от каталог изобщо не е оспорена. Дискусията е насочена много повече към степента на неговата детайлност. Всъщност ако е необходимо да има списък на областите, в които Съюзът може да действа, този списък може да бъде повече или по-малко подробен. Въпросът следователно се свежда до степента на детайлизиране. Необходим ли е изчерпателен каталог, определящ разпределението на компетенциите детайлно подсектор след подсектор, или трябва да се задоволим с изброяване на областите и прецизиране на целите във всяка от тях?

Ако първият подход изглежда априори по-прозрачен, в действителност става дума само за едно леко плъзващо се по повърхността на нещата впечатление... Всъщност каквато и да е редакцията на един такъв каталог, всеки юрист знае добре, че тя не би могла да предотврати разнообразието на тълкуванията. Споровете ще бъдат разрешавани от административната или съдебната практика. Така само няколко години след влизането в сила на Конституцията този текст няма да може да бъде прочетен без помощта на съдебната или административната практика. Следователно въпросите относно компетентността ще станат тясно доктринално коридорче, достъпно само за неколцина специалисти, и поставената цел за яснота и разбираемост ще бъде провалена...

Извън това всеки изчерпателен каталог изисква определена твърдост, която може да се окаже слабост предвид твърдостта и на процедурата за изменение на Конституцията. Какво ще може да се направи в ситуации, непредвидени в Конституцията? Ако в един списък от 19-и век бяха изброени всички транспортни средства, съществуващи по време на изготвянето му, трябваше ли след откриването на авиацията да се ревизира конституцията, за да впишем авиацията? Изброяването трябва да е достатъчно гъвкаво, за да позволи реагиране на новите проблеми, без да е необходимо твърде мащабно разместване на текстовете...

Несъмнено цялата съвкупност на изложените съображения обяснява защо Конвентът за бъдещето на Европа не възприе подхода на изчерпателния каталог. Впрочем и самата Комисия не изложи аргументи в подкрепа на този метод. Още щом се реши да се възпроизведат основно

действащите досега разпоредби относно политиките и да се включат с необходимите изменения в Част III на Конституцията, стана практически невъзможно изготвянето на каталог. Всъщност тези разпоредби в голяма степен се отнасят за компетенциите и за процеса на вземане на решения. Преразглеждането им с оглед създаване на единен каталог ще изисква дълги и тежки преговори, които със сигурност щяха да излязат извън предвидения от Европейския съвет график. Пък и трябваше ли този каталог да бъде поставян в Част I с риска да се засегне разбираемостта му и да се изпразни третата част от съдържание?

2. Избраният от Конвента подход е междинен между идеята за каталог и съществуващата досега уредба. Първата част съдържа типология, изградена на основата на интензивността на упражняването на действията на държавите членки в областите на разпределението на компетентност на Съюза. Тази типология е придружена за всеки вид компетентност с изброяване на обхванатите области. Всъщност много повече става дума за списък заглавия, а не за каталог. Впрочем по отношение на компетенциите, наречени „поделени", изброяването не е изчерпателно. То е придружено от препращане към Част III, която за всяка от политиките развива компетенциите на Съюза. Честно казано, Част III възпроизвежда широко действащия досега договор с предвидените различни начини на регулиране на компетенциите. Някои компетенции – като тези относно вътрешния пазар – остават функционални, други – като тези относно социалната политика – се дефинират чрез изброяване на материите, понякога със същото посочване на областите, в които е забранено на Съюза да действа. Разпоредбите относно интензивността на упражняването на компетенциите отразяват приетата в Част I типология, но могат да приемат други форми. Например по отношение на приложимите инструменти разпоредбите относно сближаването на законодателствата в рамките на вътрешния пазар оставят на Съюза избора на инструментите (европейски закони или рамкови закони). Обратно, разпоредбите относно структурните фондове се приемат само с европейски закон. В областта на Общата политика по външните работи и си-

гурността предпочитаният инструмент е решението. В същото време като цяло и в сравнение с действащия договор Конституцията оставя на законодателя широка свобода на избор на инструменти[16].

Яснотата, колкото и да е относителна, постигната в Част I на Конституцията, в голямата си част е само привидна. Разпоредбите на Част I трябва да се четат обвързано с разпоредбите на Част III. Трябва да признаем на Конвента усилията за прецизно дефиниране на водещите принципи за разпределението на компетенциите, но възникне ли конкретен въпрос, прозрачността се постига едва след подробно изчитане на Конституцията. Това е цената за избягването на пълното възпроизвеждане на действащите договори – задача, която от политическа, интелектуална или времева гледна точка излизаше далеч извън капацитета на Конвента. Държавите членки си запазиха възможността да се върнат на този въпрос при междуправителствената конференция. Те не искаха да раздробяват Акѝ-то, изменяйки договорните разпоредби, които са основа на съдебната практика. Зачитането на статуквото наложи неудобството читателят на Конституцията да прескача от Част I на Част III.

II. Осъществените в Конституцията усилия за систематизация

Конвентът, а след него и междуправителствената конференция старателно се пазеха от революционен подход. Далеч от всякаква идея за фундаментални изменения на системата, те предпочетоха да подредят съществуващия режим на компетенциите. Не е изненадващо, че това желание се сблъска в много отношения с политически съображения и в резултат подреждането не успя да постигне напълно кохерентни резултати както по отношение на типологията на компетенциите (А), така и по отношение на уредбата на упражняването им (Б).

[16] Така например социалната област.

А. Ориентировъчна типология на компетенциите

Конституцията урежда тристранна типология на компетенциите, основана на трайната съдебна и административна практика. Съществено е не въвеждането на класификация, а закрепването ѝ в Конституцията. Принципите, които досега се извеждаха от съдебната практика и поради това запазваха определена гъвкавост, занапред ще имат задължителен характер. Компетенциите на Съюза са класирани в три категории: изключителни компетенции[17], поделени компетенции[18] и дейности за подкрепа, допълване и координиране[19]. Чл. I-12 дава дефиниция на всеки вид компетентност и препраща към Част III закрепването на обхвата и условията за упражняване на съответните компетенции, докато следващите разпоредби изброяват областите, обхванати от всяка от категориите. Всъщност характеризирането на всеки тип компетенции почива на съотношението им с компетенциите на държавите членки. Очертават се случаи, при които компетенциите на Съюза не позволяват на държавите членки да предприемат мерки (изключителни компетенции), такива, при които възможността на държавите да действат се ограничава само доколкото действа Съюзът (поделени компетенции), и най-сетне такива, при които упражняването на общностните компетенции няма никакво влияние върху възможността за действие на държавите членки (допълнителни компетенции).

1. Изключителните компетенции се характеризират с това, че след влизането на Конституцията в сила държавите членки губят всякаква възможност за действие в съответните области. Използването на термина „изключителни" разкрива, че предоставянето на компетентност на Съюза изключва всякаква намеса на държавите в съответната мате-

---

[17] Понятието за изключителна компетентност понастоящем фигурира в чл. 5, ал. 2 ДЕО, който изключва прилагането на субсидиарността за този вид компетентност.

[18] Терминът фигурира днес в чл. 133, § 6, ал. 2 ДЕО, който се отнася за общата социална политика, но значението е различно в сравнение с Конституцията.

[19] ...което доктрината досега определяше като допълнителни компетенции.

рия. Авторите на Конституцията мъдро признаха, че такъв трансфер може да доведе до случаи на юридическа празнота, когато Съюзът не е предприел действия. В тези случаи Съюзът може да реши да позволи на държавите членки да действат. Поради това чл. I-12 позволява на Съюза да овластява държавите членки да действат[20]. Извън това, без да е необходимо такова овластяване, държавите членки могат да приемат мерки за изпълнение на актовете на Съюза в приложение на чл. I-37, § 1[21].

Списъкът на областите, обхванати от изключителната компетентност на Съюза, е изчерпателен и широко отразява настоящото положение. Става дума за митническия съюз, разпоредбите за конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар, валутната политика, опазването на морските биологични ресурси и общата търговска политика. Единственото нововъведение е включването на конкуренцията сред изключителните компетенции, но с ограничение единствено до аспектите, засягащи осъществяването на вътрешния пазар.

В стремежа напълно да бъде отразено общностното Акѝ чл. I-13, § 2 определя като изключителна външната компетентност с оглед сключването на международни договори, „когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза, необходимо е за упражняването на неговата вътрешна компетентност или може да засегне или измени действието на вътрешни правила на Съюза". Тук проличава желанието да се възпроизведе юриспруденцията по делото относно Европейското споразумение за автомобилен транспорт и последващата[22]. Доктрината и юриспруденцията никога не са се гордели с абсолютна яснота по този въпрос, поради което съдържанието на текста несъмнено ще бъде дискусионно и ще изисква потвърждение от съдебния тълкувател.

---

[20] Тази хипотеза вече бе предвидена в чл. 12 на проекта за договор за Европейски съюз, приет от Европейския парламент през 1984 г. Той е съобразен с практиката по Donckerwolcke, Arrêt du 15 décembre 1976, affaire 41/76, Rec. 559.

[21] „Държавите членки взимат всички необходими вътрешни мерки за изпълнението на правнообвързващите актове на Съюза".

[22] Arrêt du 31 mars 1971, affaire 22/70, Rec. 263, вж. и Avis 1/94 du 24 mars 1995, Rec. I-251 относно СТО.

2. Поделената компетентност се характеризира с факта, че както Съюзът, така и държавите членки могат да действат в съответните области. Тази възможност обаче не е едновременна, доколкото ако Съюзът упражни своята компетентност, държавите членки не могат след това да действат в областта, обхваната от общностната мярка. Тук именно е „играта на предпочитанията", от която зависи титулярят на компетентността. Затова понякога говорим за „изключителност", свързана с упражняването на компетентността. Разбира се, изключването на държавите членки е възможно само в областите на „предпочитанието". Така, когато Съюзът осъществява минимално хармонизиране, компетентността на държавите членки за приемане на по-ограничителни мерки не е отнета. Друга важна отлика от изключителните компетенции се открива във възможността за връщане назад, потвърдена от Конституцията. Съюзът има право да отмени съществуваща правна уредба, като по този начин освободи поле за действие на държавите членки. Може даже да се приеме, че Съюзът запазва само няколко разпоредби, които задават рамката на националната компетентност. Тази възможност за връщане назад очевидно опровергава някои автори, които разглеждаха зачитането на Акѝ-то като обвързващ конституционен принцип. Общностният законодател никога не е поставял пречки да се направи крачка назад в областите на поделена компетентност.

Изборът на термина „поделена компетентност" не е особено удачен, тъй като би могъл да създаде илюзията за едновременно упражняване на компетенциите на Съюза и на държавите членки в една и съща област[23], докато очевидно става дума за компетенции, които се упражняват от Съюза и държавите една след друга. В действителност държавите членки единствени имат компетентност да действат, докато Съюзът не е упражнил своето предпочитание, след което пък единствено той е компетентен в съответната материя.

[23] Това впрочем е смисълът на сегашната разпоредба в договора. Когато чл. 133, § 6 споменава „поделена" компетентност, той има предвид компетентност, принадлежаща едновременно и на Общността, и на държавите членки и която трябва да се упражнява едновременно от всички свои титуляри".

По тази причина класическият израз „конкуриращa компетентност", заимстван от германското конституционно право, беше за предпочитане. Президиумът на Конвента обаче счете, че това ще е по-малко разбираемо за гражданите. Трябва ли обаче да използваме разбираеми термини, които деформират реалността, или да останем максимално близко до нея, използвайки един по-технически речник?

Списъкът на областите на поделена компетентност по чл. I-14 не е изчерпателен. Всъщност този текст изброява само „главните" области на поделена компетентност. Според § 1 на чл. I-14 такива са всички компетенции, които не попадат в списъка на изключителните компетенции или на областите на подкрепа. За да се получи точна представа за съответните области, е необходимо да се направи цялостен прочит на Конституцията и по-специално на Част III, за да се определи кои са компетенциите, които, макар да не фигурират в списъка по чл. I-14, трябва все пак да се считат за поделени. В тези случаи определянето на обхвата на компетентността е деликатно. Така по отношение на социалната политика или общественото здраве се прави препращане към Част III.

С тези резерви, към поделените компетенции спадат: вътрешният пазар[24], социалната политика (за аспектите, определени в Част III), икономическото, социалното и териториалното сближаване, селското стопанство и риболовът (с изключение на опазването на морското биологично разнообразие, което е изключителна компетентност), околната среда, защитата на потребителите, транспортът, трансевропейските мрежи, енергетиката[25], пространството на свобода, сигурност и правосъдие (което в основната си част съставляваше Третия стълб и което се „комюнотаризира", общественото здраве (също за определените по Част III аспекти).

---

[24] Въпросът за класифицирането на вътрешния пазар (функционална компетентност) предизвика дискусии. Очевидно държавите членки не могат сами да осъществят вътрешния пазар. Следователно става дума за компетентност, която може да бъде осъществена само от Съюза. Въпреки това не може да се говори за изключителна компетентност, тъй като ако Съюзът не е приел мярка, могат да действат държавите членки.

[25] Енергетиката фигурира в чл. 3, б. „u" на ДЕО, но не представлява специфично правно основание.

Дотук Конституцията изглежда единна, но не могат да не възникна въпроси, когато към този списък се добавят научните изследвания, технологичното развитие и пространството на сътрудничество за развитието и на хуманитарна помощ. Всъщност е посочено, че в тези материи упражняването на компетенциите на Съюза няма да препятства държавите да упражняват своите компетенции. С други думи, тук предпочитанието не действа... Не е ли донякъде нелогично да се дава обща дефиниция на поделените компетенции, основаваща се на механизма на предпочитанието, а сетне да се включват в тази категория и елементи, които противоречат на тази дефиниция? Всъщност тази особеност се дължи най-вече на политически причини. Предвидените инструменти за осъществяването на тези две политики по същество се изразяват в програми и действия на подкрепа, което предполага класифицирането им в областите на действия за подкрепа, координиране и допълване. Това обаче ще изглежда в очите на техните защитници обезценяване на тези политики в сравнение с поставянето им сред поделените компетенции. Това положение обаче с нищо не променя реалността, в действителност това са си допълнителни компетенции...

Извън поделените компетенции, в чл. I-15 и чл. I-16 откриваме области, които не са причислени изрично към никоя категория компетенции. Това са общата политика по външните работи и сигурността, както и координирането на икономическите политики и политиките по заетостта. Това им обособяване обаче е измамно, тъй като според чл. I-14 всяка компетентност, която не е изключителна или не се отнася до областите на подкрепа, координиране и допълване, принадлежи към областите на поделени компетенции. Следователно към тях принадлежат и тези две области. При това положение обаче защо това не е казано изрично? Що се отнася до общата политика по външните работи и сигурността, изглежда, политически трудно да бъдат определени като поделена компетентност предвид чувствителността на държавите членки в тези материи. Идеята за трансфер на компетенции към Съюза бе достатъчно трудна за възприемане, без да се усложнява и с добавянето

на изрично подчиняване на общия режим за общностните компетенции и специално на играта на предпочитания. Относно координирането на икономическите политики, предвид предоставените на Съюза правомощия би било логично тази дейност да бъде класирана сред допълнителните компетенции. Надделя обаче разбирането, че така ще се намали значението на тази дейност – докато, от друга страна, беше разкрита ясно необходимостта от управление на икономиките. За сметка на това пък прякото ѝ обявяване за поделена компетентност не би „издало" истинското положение, поради което бе предпочетено това неутрално разрешение. В крайна сметка всъщност си става дума за поделена компетентност, което е юридически нелогично...

3. Областите на подкрепа, координиране и допълване засягат материи, в които предпочитанието е изключено. Законодателството на държавите членки ще продължи да се прилага редом с общностното. Хармонизирането е изключено, Съюзът действа чрез програми за подкрепа, действия за насърчаване или прилагане на процедури по координиране. Изброяването по чл. I-17 е изчерпателно. То включва здравеопазването (с изключение на онова, което е поделена компетентност), индустрията, културата, туризма[26], образованието, младежта, спорта (това е нова компетентност) и професионалното обучение, гражданската защита[27], административното сътрудничество[28].

По-общо, по-добрата разбираемост, постигната чрез структурирането на съществуващите компетенции в няколко категории, е полезно дори при отсъствието на последователност и прецизност при използването на рутинни понятия в част от новата уредба. Трябва да се избере между правното и политическото. Една правна систематизация изисква единство на терминологията и зачитане на определените категории. Това е най-малкото, което може да се иска, когато се пише Конституция. Беше желателно също Конвентът да

[26] Това е нова компетентност, макар действия да бяха възможни и досега, доколкото туризмът фигурираше в чл. 3, б. „u", без в договора да има правна уредба.

[27] Ibidem.

[28] Нова компетентност...

отиде до края на тази логика, което не стана... Постигнатото обаче не следва да предизвиква сериозни неудобства. Съдиите и административните органи ще останат верни на традицията и сами ще коригират очевидните недостатъци...

Б. Регулиране на компетенциите

След Договора от Маастрихт упражняването на компетенциите на Съюза е подчинено на зачитането на критериите за субсидиарност и пропорционалност. Като отговор на очевидните страхове за широко използване на общностните компетенции, особено на функционалните, тези два принципа не поставят на преразглеждане предоставените на Съюза компетенции, а целят поставянето на рамки на тяхното упражняване от общностния законодател. В това отношение Конституцията не внася нещо ново, тя възприема предишните разпоредби и се старае да увеличи тяхната ефикасност.

1. Дефинирането на субсидиарността по чл. I-11, § 3 не се отличава от чл. 5, ал. 2 ДЕО. Субсидиарността продължава да се разглежда в негативен план и представлява предел за действието на Съюза. Съюзът трябва да се въздържа от действия, ако условията за субсидиарността не са изпълнени. За сметка на това той няма и никакво задължение да действа, когато тези условия пък са налице. Динамичният аспект на действащия сега Протокол към Договора за съжаление е изчезнал[29]. Както и по-рано, субсидиарността не се прилага към изключителните компетенции, тъй като при тях общностният законодател няма право на избор дали да действа, тъй като договорът изключва всякакво действие на държавите членки в областите на изключителна компетентност на Съюза.

[29] Т. 3 на Протокола: „…Субсидиарността е динамично понятие, което трябва да се прилага в светлината на целите на Договора. То позволява разширяване на действията на Общността, в рамките на нейните компетенции, когато обстоятелствата го изискват, и обратно – тяхното стесняване или прекратяване, когато такова действие повече не е оправдано".

Стремежът за ефикасност се проявява в изискването за мотивиране на проектите за актове[30] относно субсидиарността: специална таблица за субсидиарността, проследяване на финансовите последици, анализ на въздействието върху националното или регионалното право, количествени и качествени показатели и т.н. Тези изисквания вече се съдържаха в заключенията на Европейския съвет от Единбург и в действащия протокол относно субсидиарността. Тук те са засилени, но не носят нищо ново...

Новото е в контрола, който включва националните парламенти. Те разполагат с право на ранно предупреждение и могат да отправят към общностните институции (Парламент, Съвет, Комисия) мотивирано становище, ако считат, че проектът не е съобразен с принципа на субсидиарността. Институциите трябва да вземат предвид това становище. Ако то изразява позицията на една трета от гласовете на националните парламенти[31], проектът трябва да се преразгледа[32]. Неговото поддържане, изменяне или оттегляне се прави с мотивирано решение на автора на проекта.

Освен това всяка камара на националните парламенти – и всеки национален парламент – може да атакува пред СЕО акта, за който счита, че е приет в нарушение на принципа на субсидиарността. Подобно право е признато и на Комитета на регионите за актовете, за които се изисква консултиране с него.

Изборът на Конституцията е да възложи на националните парламенти защитата на принципа на субсидиарността. Тя ги определя за подходящи да изпълняват тази общностна функция, тъй като поради играта с предпочитанието упражняването на една общностна компетентност ги лишава от техните законодателни и контролни функции.

---

[30] От Протокола следва, че принципът на субсидиарност се прилага само към законодателните актове, което ограничава действието му.

[31] Два гласа за еднокамарните парламенти и по един глас за всяка камара на двукамарните. В това отношение стриктно се зачита равенството между държавите.

[32] За материите в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие са достатъчни една четвърт от гласовете, несъмнено във връзка с чувствителността на материята...

Така националните парламенти стават участници в упражняването на компетенциите, но последната дума остава за Съда, тъй като субсидиарността е правен принцип, а не въпрос на политическа преценка.

Остава да видим дали Съдът ще се задоволи като в миналото да контролира мотивацията с оглед зачитането на субсидиарността. Едва ли, като се има предвид неговата важна роля като арбитър на субсидиарността. Дали той ще се ограничи само до контрол на очевидните пороци, който изглежда единствено възможен, или политическите съображения ще надделеят? Ако Съдът отиде по-далеч и преразглежда основанията на законодателя, Съюзът може да се окаже подчинен на едно своеобразно съдийско управление…

2. Принципът на пропорционалността е слабо изменен от Конституцията. Произлизащ от юриспруденцията, той бе инкорпориран в Конституцията, без да се изменя дефиницията му: действията на Съюза не трябва да надвишават необходимото за постигането на целите на Конституцията.

Пропорционалността цели ограничаване на интензитета на общностните действия. Тя се прилага винаги когато Съюзът реши да действа, независимо каква компетентност упражнява[33]. Тя засяга както формата на акта (закон или рамков закон), така и използвания метод (минимална или пълна хармонизация и т.н.). Пропорционалността се отнася също и за съдържанието на акта – дали задълженията, които актът вменява на своите адресати (граждани, стопански субекти), са съобразени с преследваната цел? Протоколът относно пропорционалността и субсидиарността за съжаление не възпроизвежда т. 6 от действащия сега протокол, който дава определено съдържание на пропорционалността[34]. Но очертаването на компетенциите по Част III е такова, че Конституцията най-често сама указва на законодателя средствата за действие и тяхната интензивност. На него му

[33] Тя се прилага и по отношение на изключителните компетенции.

[34] „Формата на общностното действие следва да бъде толкова опростена, колкото позволява адекватното постигане на целта на съответната мярка и необходимостта от ефективно изпълнение. Общността законодателства само доколкото е необходимо. При равни други условия директивите следва да бъдат предпочитани пред регламентите и рамковите директиви следва да бъдат предпочитани пред детайлната уредба..."

остава само да следи внимателно за зачитането на баланса на интересите между задълженията за частните лица и за държавите членки и целта на съответното действие. Може да се приеме, че в това отношение контролът на Съда няма да се отклони от утвърдените прецеденти, които отразяват волята на Съда да не навлиза в преценка по същество.

Заключение

Ако в началото на работата на Конвента дебатът относно компетенциите обещаваше да бъде активен, той постепенно загуби своя драматизъм заедно с отказа на членовете на Конвента от идеите за разширителния характер на компетенциите на Съюза и връщането им по-близко до реалността и по-голямата предпазливост. Конституцията постигна една полезна, макар и не безупречна кодификация на съществуващото положение. Не трябва обаче да вярваме, че една систематизация на правните норми решава всички проблеми. Тези норми първо трябва да бъдат осветлени по тълкувателен път. Въпросът за разпределението на компетенциите е преди всичко политически въпрос и трудно ще се подчини на строгата юридическа догма. Когато държавите не желаят определено действие на Съюза, първата им реакция е да намерят основание в липсата на компетентност. Така правният дебат обслужва политическия спор. Разбира се, в един правов съюз последната дума принадлежи на съда. Най-често обаче вместо рискът на един съдебен процес се предпочита разрешаване на проблема в административната практика.

Това означава, че поделянето на компетенциите ще продължи дълго да стои открит въпрос и да вълнува както институциите, така и юридическите среди.

РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ В ЕС

Проф. Жан-Клод ГОТРОН
Почетен професор в Университета „Монтескьо – Бордо IV",
дългогодишен председател на ЕКСА,
член-кореспондент на Института по Европейско право – София

1. Дали темата, по която съм поканен да говоря, не е твърде силно повлияна от проекта за Европейска конституция, изготвен от Конвента за бъдещето на Европа?...

Този въпрос е още по-основателен, като се има предвид, че Общностният правен ред постепенно изгради своя комплексна или поне твърде богата теория за компетенциите, причините за която са известни.

Първата от тях е свързана с това, че основните насоки на теорията за компетенциите имат своето начало в самите договори (Учредителните договори или ревизиите), в практиката на Съда на Европейските общности, както и в практиката на институциите (тук можем да споменем например систематичното позоваване на Съвета на чл. 308 ДЕО или на субсидиарните компетенции с цел компенсиране на празнотите в Договора, при което телеологичното (целевото) тълкуване на компетенциите има предимство пред формалистичното (или нормативисткото) тълкуване. Трябва да подчертаем също и не толкова незначителната роля на т. нар. „междуинституционни" споразумения, които, макар да не могат да изменят правната уредба на компетенциите, могат реално да повлияят върху упражняването или съгласуването на функциите на институциите – най-вече между Парламента и Съвета (в т.нар. „сиви зони", чието значение за действителното установяване на компетенциите не трябва да се подценява...). Така на практика Договорите постоянно разширяват правната основа на общностните компетенции – чрез добавянето и разширяването на области, в които институциите са овластени да действат. Съдът от своя страна постоянно се произнася относно тълкуването на компетенциите или относно разпределението им между Общността и държавите членки и установяването на

принципите относно упражняването им.[1] Съдът възприе например теорията за подразбиращите се компетенции – общностна версия на международноправната теория за подразбиращите се компетенции, установена от Международния съд (Становище от 11 април 1949 г. *Réparation des dommages subis au service des Nations unies*), или на теорията на американския Върховен съд („*implied powers*"). Това имаше видими последици върху създаването на една правна система на външните отношения на Общността, основаваща се на взаимодействието (и паралелизма) между вътрешните и външните компетенции[2]. Същевремнно в общата търговска политика бяха поставени ограничения на теорията на паралелизма на компетенциите[3] с оглед енергичната съпротива на държавите членки срещу все по-пълното им лишаване от компетентност.

Втората причина за комплексния характер на теорията за компетенциите произтича от правната природа на Общността, от нейната уникалност и синкретичен характер. В една федерална държава компетенциите се предоставят в зависимост от отделните материи и техните принципи са закрепени във федералната конституция. Американският опит показва разпределение на компетенциите *ne varietur*. Така в САЩ гражданските права и специално политическите права са „иззети" от федералната държава, за да не могат отделните щати, особено южните, да прилагат различна уредба най-вече по отношение на черното малцинство. Икономическата криза през 30-те години принуди федералната държава – с помощта на Върховния съд – да изземе икономически и социални компетенции, които дълго време са принадлежали на отделните щати.

В Общностния правен ред компетенциите са предоставени не в зависимост от материите, а съобразно целите на Общността, т.е съгласно разпоредбите относно основните

---

[1] Договорът от Маастрих въведе принципа на субсидиарността по-скоро като принцип за контролиране, отколкото за разпределяне на компетенциите...

[2] Това е знаменитото решение по делото AETR (Европейско споразумение за автомобилен транспорт), 31 mars 1971, *Commission c/Conseil*, aff. 22/70, Rec. 263.

[3] CJCE, Avis 1/94, 15 novembre 1994, Rec. I-5267.

цели на договора и най-вече относно специфичните цели на различните общностни политики. Така въпросът за правната основа на компетенциите придобива особено съществено значение – както във връзка с общностните компетенции, така и във връзка с правомощията на институциите. СЕО полага усилия да изгради цялостна концепция за правните основания в случай на спор (между институциите или относно приеманите актове)[4]. Предоставянето на компетенциите с оглед целите допълва принципа за спецификата на общностната правосубектност като характеристика на една международна организация, която се отличава от суверенната държава. Специално внимание заслужава фактът, че общият принцип на предоставяне на компетенциите бе формулиран от Съда в един забележителен *orbiter dictum*: „…нов правен ред в Международното право, в полза на който държавите са ограничили, макар и в определени сфери, своите суверенни права"[5]. С Договора от Маастрихт общият принцип на предоставяне на компетентност, съществувал и по-рано, бе записан в чл. 5 ДЕО[6], като бе използвана формула, която пряко свързва компетенциите и целите. „Целите" се оказват договорно основание и за подразбиращите се компетенции, които не произтичат от изрично предоставяне.

Третият фактор е свързан с разграничението между изключителните компетенции на Общността и поделените между нея и държавите членки компетенции. Това разграничение – типично за федералните системи – първоначално бе прокарано в съдебната практика, сетне бе кодифицирано чрез Договора от Маастрихт (цитираният чл. 5 ДЕО). Това бе направено не с оглед определянето на съдържанието на всяка от категориите, тъй като в случай на спор се произнася

---

[4] Без да е възможно да се навлезе в детайлите, СЕО се стреми да наложи прилагането на разпоредбите, които осигуряват най-доброто участие на Европейския парламент или прилагането на квалифицираното мнозинство (в хипотезите на институционалните конфликти); в по-общ план той прилага теорията за главната цел. Така правното основание е само средство за разкриване на целевата концепция на Учредителните договори.

[5] *Van Gend en Loos*, 5 février 1963, aff. 26/62, Rec. 3.

[6] *„Общността действа в рамките на предоставените ѝ компетенции и поставените ѝ цели по този договор."*

съдията в качеството си на конституционен съдия, а с оглед определянето на приложното поле на принципа на субсидиарността, който се прилага само в областите на поделена компетентност (извън въпроса за „отварянето" на темата за преразпределянето на изключителните компетенции на Общността). Принципът на субсидиарността предизвика изричното записване в ДЕО на двойствения характер на компетенциите: именно и само в областите на поделена компетентност принципът на субсидиарността може да породи своите последици – и то посредством съпоставка на ефективността (преценка „цена – полза"), което довежда до формална преценка на компетенциите, самата основаваща се на разпределението им между Общността и държавите членки. Често в доктрината се среща разбирането, че принципът на субсидиарността урежда упражняването, а не предоставянето на компетенциите, като действието му зависи от признаването на общностните компетенции („възходяща субсидиарност") или на държавните компетенции („низходяща субсидиарност". На фона на тази категориална двойственост на компетенциите следва да се отбележи, че до днес не бе установен списък на компетенциите и техният обхват бе установяван каузално от съда или от доктрината[7].

Последният фактор е свързан с разграничението между трите „стълба" на договора за ЕС. Ако принципът на предоставената компетентност се отнася за ЕС в неговата цялост, двустранното разделение на компетенциите няма никакво приложение във Втория и Третия стълб, които са уредени на основата на междуправителственото сътрудничество. Поради това пред създателите на конституционния договор стоеше задачата да премахнат това различие...

2. Отговорът на въпроса, с който започнах, е, че Конституцията не изменя правната квалификация и предоставянето на компетенциите. По отношение на компетенциите – както и в целия договор – Конституцията изразява дълбо-

[7] През 1992 г. Комисията се опитва да изготви списък на изключителните компетенции, като се измъкне от оковите на субсидиарността – Обща селскостопанска политика, риболов, търговска политика, конкуренция, вътрешен пазар. Този опит може би е повлиял донякъде на проекта за Конституция.

ките тенденции, съществуващи в действащите договори и практиката на Съда. Принципната промяна засяга уреждането на компетенциите на държавите членки в рамките на междуправителственото сътрудничество във връзка с премахването на „стълбовете" и признаването на правосубектност на ЕС. Разграничението между видовете компетенции обаче не изчезва.

2-а. Конституционният договор препотвърждава основния **принцип на предоставената компетентност** (чл. I-11), като използва формула, нагледно по-ограничителна от използваната по чл. 5 ДЕО:

„…Съюзът действа в границите на компетенциите, които държавите членки са му предоставили в Конституцията за постигане на определените от нея цели."

Обвързването на целите и предоставените компетенции би могло да се тълкува като знак за отстъпление от подразбиращите се компетенции (т.е. произтичащи от целите на Съюза). Такова тълкуване би успокоило средите на суверенистите. Дали обаче Съдът е готов да отстъпи от своето утвърдено тълкувателно Акѝ относно външните компетенции? Потвърждение на политическите намерения може да бъде открито и в § 2: „Компетенциите, които не са предоставени на Съюза в Конституцията, принадлежат на държавите членки."

Принципът на субсидиарността, отнасящ се до упражняването на компетенциите (както и принципът на пропорционалността), е възпроизведен в чл. I-11 без други изменения, освен посочването на двете нива в държавите – централно и регионално. Контролът над принципа на субсидиарността е засилен чрез разпоредбите в новия Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, както в Протокола относно ролята на националните парламенти в ЕС. Първоначално дебатът бе насочен към условията за упражняване на контрола на субсидиарността: политически контрол *a priori* или съдебен контрол *a posteriori*? Въпросът всъщност поизтича от спора за природата на самия принцип – политически или правен принцип?

Ако няма никакво съмнение относно приложимостта пред съд на принципа на пропорционалността, който позволява на съдията да прецени зачитането му, то приложи-

мостта пред съд на принципа на субсидиарността е спорна – поне за онези, които виждат преди всичко политическия му характер. СЕО, макар да не установява изискване всеки общностен акт да съдържа мотиви относно субсидиарността[8], по определени дела приема да контролира прилагането на принципа на субсидиарността[9]. Това позволява да се признае правната природа на принципа. Проектите за установяване на политически контрол са отдавнашни – създаване на „камара по субсидиарността", съставена от представители на националните парламенти (френско предложение). Уредбата по Протокола обаче съдържа два вида нови разпоредби.

Европейската комисия ще изпраща директно на всеки национален парламент предложенията за законодателни актове. Такова задължение се установява и за инициативите и проектите на Европейския парламент, на група държави членки, на Съда, на Европейската централна банка или Европейската инвестиционна банка, внесени в Парламента или в Съвета. Всички проекти трябва да съдържат мотиви във връзка със зачитането на принципа на субсидиарността (както и на принципа на пропорционалността), което трябва да позволи на Съда да приложи концепцията по решението *RFA c/Commission,* според която е достатъчно преценката за субсидиарността да се направи на основата на мотивите на решението. В срок от шест седмици всеки парламент може да приеме мотивирано становище относно евентуалното нарушаване на принципа на субсидиарността. В случай че становището бъде подкрепено от една трета от гласовете (като всеки парламент има един глас, респ. всяка камара в двукамарните парламенти), Комисията трябва да преразгледа предложението. Този механизъм се нарича „ранно предупреждение" – то цели по-добро приобщаване на националните парламенти към общностното нормотворчество.

На второ място Съдът ще може да упражнява съдебен контрол *ex post* посредством производството за отмяна на актове по иск на държавите членки, респ. по инициатива на техните национални парламенти. Комитетът на регионите също по-

[8] CJCE, *RFA c/Parlement et Conseil*, 13 mai 1997, aff. C – 233/94, Rec. I – 2411.

[9] CJCE, *Royaume Uni c/Conseil*, 12 novembre 1996, aff. C – 84/94, Rec. I – 5793.

лучава право на иск в случаите, когато е било задължително консултирането с него – това е успешният завършек на усилията за признаване на ролята на германските лендери[10].

Увеличаването на ролята на националните парламенти относно контрола на принципа на субсидиарността се проявява и по делата относно клаузата за гъвкавост (чл. I-18). Тази клауза възпроизвежда по същество разпоредбата на чл. 308 ДЕО, с изключение на това, че решението на Съвета, взето с единодушие, трябва да получи одобрение от Европейския парламент, докато досегашната уредба предвижда само консултиране с парламента. Така клаузата за гъвкавост утвърждава използването на субсидиарни компетенции с оглед преодоляването на празнотите в Конституцията. Комисията трябва да ангажира вниманието на националните парламенти във връзка със зачитането на принципа на субсидиарността при предвидените в Протокола условия.

2-б. Конституцията за Европа закрепва класифициране на компетенциите в три основни категории:

– изключителни компетенции на Съюза;

– поделени компетенции;

– области на подкрепа, координиране или допълване. Този по-скоро административен, отколкото конституционен изказ не е особено елегантен, бе предпочетен от Работна група V пред израза „допълнителни компетенции", за който се счете, че е твърде двусмислен, доколкото Съюзът действа в области, в които държавите са запазили изцяло своите компетенции[11].

По отношение на първата категория бе предпочетено прилагателното „изключителни" (пред „автономни", предложено от проф. Оливие Дюамел, за да не бъдат дразнени нито федералистите, нито суверенистите[12]). В една от областите на изключителна компетентност Съюзът може да овласти държавите да приемат законодателни актове и да приеман обвързващи актове: това е механизмът на овластяване.

---

[10] …Но този въпрос не бе разрешен нито от Маастрихт, нито от Амстердам...

[11] Вж. Rapport du Groupe de travail V, CONV. 375/1/02, REV. 1.

[12] Вж. A. Lamassoure, Histoire secrète de la Convention, p. 180.

Обратно, конституционният договор кодифицира принципа за предпочитанието, според който в областите на поделена компетентност държавите членки упражняват своите компетенции, доколкото Съюзът не е упражнил своите или е решил да спре упражняването им. В първата хипотеза, която е по-често срещана, компетентността на държавата има временен характер. Чл. I-12 всъщност само кодифицира класическата юриспруденция на СЕО[13].

Общият списък на компетенциите по конституционния договор прилага за първи път в един учредителен договор разделяне според материите, което може да бъде уподобено на системата на поделените компетенции във федералната държава – прилагане на материален критерий за разпределяне на компетенциите.

Въпреки това целевият (или функционалистичен) критерий не е напълно пренебрегнат. От една страна, отделните области трябва да бъдат свързани с основните цели на Съюза (чл. I-3). Тези цели са закрепени по достатъчно широк начин. От друга страна, достатъчно е да се установят – и точно така подхожда винаги СЕО – специфичните цели във всяка от областите на компетентност, така както са уредени в Част III на Конституцията. Това е една от причините – без съмнение фундаментална – за запазването на тази трета част в окончателния текст на Конституцията. Тя представлява конституционна основа на общностните актове, определяйки границите на всяка компетентност. Освен това тя осигурява директния ефект на разпоредбите на първичното право.

Третата част на Конституцията ясно разкрива нейния двойствен характер:

— международен договор, създаден от държавите и подчинен на принципа на спецификата на юридическото лице, по-специално относно предоставянето на компетенциите;

---

[13] Относно националната организация на пазара вж. *Charmasson*, 10 décembre 1974, aff. 48/74, Rec. 1383; относно риболова в открито море вж. *Kramer*, 14 juillet 1976, aff. 6/76, Rec. 1308.

Систематичен анализ предлага и Valérie Michel, *in:* Recherches sur les compétences de la Communauté, L'Harmattan, 2003, p. 381 et ss.

— конституция (материална и формална), която се стреми да приложи материалния критерий, приложим във федералните държави.

Преди да проследим областите, с които са свързани различните категории компетенции, е необходимо да посочим, че определени политики не попадат в нито една от трите категории. Такива са например общата политика по външните работи и сигурността, тъй като въпреки някои институционни допълнения и множеството терминологични уточнения тази обща политика запазва донякъде своя междуправителствен характер. Европейският съвет определя общите цели („стратегически насоки") и Съветът приема решения с единодушие, освен в редки случаи на изключения[14]. Общата политика по външните отношения и сигурността, независимо от създаването на поста на министъра на външните работи, остава само формално в обхвата на компетенциите на Съюза и в действителност принадлежи на държавите, които ще трябва да я осъществяват в рамките на разпоредбите на Конституцията.

Извън трите категории компетенции остава и координирането на икономическите политики и политиките по заетостта. Заетостта, поставена от Договора от Амстердам веднага след Дял VI на ДЕО относно икономическата и валутната политика, в Конституцията е поставена в началото на специфичните политики (чл. III-177 и сл.), но не присъства в списъка нито на областите на поделена компетентност, нито – по разбираеми психологически причини – на областите на действия за подкрепа или допълване, което би противоречало на усилията за една „социална Европа". Конституцията, следвайки линията от Амстердам, подновява механизмите на Есенския процес относно заетостта.

---

[14] Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство в няколко случая:

– Когато приема действие или позиция на основание стратегическо решение на Европейския съвет;

– При прилагането на действие или позиция на Съюза (самите те приети с единодушие);

– При приемането на решение по предложение на Министъра на външните работи по искане на Европейския съвет;

– и ако Европейският съвет го овласти с единодушие.

Изключителните компетенции на Съюза се упражняват в областите, в които държавите не могат да действат, освен въз основа на овластяване от Съюза. Впрочем в тези области не може да се установява засилено сътрудничество.

Тези области са изброени в чл. I-13 на Конституцията. Разпоредбите за конкуренцията са споменати *in limine* и така са отделени от вътрешния пазар, самият той поставен сред областите на поделена компетентност, въпреки че те значително допринасят за неговото функциониране. Това разделяне е сякаш плод на компромис в рамките на Конвента. Впрочем упражняването на изключителните компетенции в областта на конкуренцията не се подчинява на обикновената законодателна процедура, тъй като европейските регламенти в материята се приемат от Съвета след консултиране с Европейския парламент[15]. Следователно става дума за област на регламентиране по смисъла на Конституцията.

Валутната политика също присъства – или поне по отношение на държавите, въвели еврото. Опазването на биологичните морски ресурси е поставено сред изключителните компетенции, докато риболовната политика е сред поделените компетенции.

Споменати са и редица външни компетенции, като митническия съюз и най-вече общата търговска политика. Съдържанието на общата търговска политика, изложено в чл. III-315, разкрива разширяване, което редакторите на Договора от Ница не бяха предвидили изрично, предпочитайки използването на процедурната техника на квалифицираното мнозинство. Конвентът поправи тази аномалия, като разшири дефиницията на общата търговска политика по отношение на споразуменията относно обмена на услуги и относно търговските аспекти на интелектуалната собственост[16].

Съюзът разполага с изключителна външна компетентност винаги когато съответният международен договор е предвиден в законодателен акт на Съюза, когато засяга въ-

---

[15] Чл. III-163 относно засягането или злоупотребата с монополно положение; чл. III-169 относно публичните помощи. Комисията може да приема секторни регламенти.

[16] Правилото за единодушие в Съвета се запазва, когато тези споразумения изискват единодушие за приемането на вътрешни разпоредби.

трешен акт на Съюза или когато е необходимо за упражняването на вътрешна компетентност на Съюза.

Изброяването на **поделените компетенции** крие малко изненади. Уроците от общностната административна и съдебна практика са научени. Някои коментари обаче са необходими. Съществено нововъведение е в поставянето сред поделените компетенции на „пространството на свобода, сигурност и правосъдие", т.е. обединяването на сегашния Дял IV на ДЕО и на Третия стълб на ЕС относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси[17].

Земеделието и риболовът – извън опазването на морските биологични ресурси (което е изключителна компетентност на Съюза), са поставени сред областите на поделена компетентност. Дори това класиране да не означава ориентиране към ренационализирането на Общата селскостопанска политика, то все пак разкрива един уклон на тази политика към системата на общностните политики. Иначе казано, любопитно и заслужаващо съжаление е, че Конвентът възпроизведе целите на Общата селскостопанска политика така, както са определени от Римския договор[18], докато нейните основни насоки са обновени (защита на околната среда, устойчиво развитие).

Друго важно класифициране: докато човешкото здраве остава, както и можеше да се очаква, в областите на действия за допълване на националните мерки, то общностните измерения на материята на общественото здраве изискват поделена компетентност. Накрая, енергийната политика остава поделена компетентност.

Областите на действие за **подкрепа, координиране или допълване** покриват разпоредбите на договорите, които овластяват Съюза да действа в подкрепа на националните политики в контекста на новите политики, установени в Договора от Маастрихт. Тази трета категория изисква една

[17] Упражняването на компетенциите разкрива някои особености на Третия стълб – държавите членки запазват право на инициатива; националните парламенти упражняват контрол над Европол и Евроюс; Съветът се произнася по някои мерки с единодушие.

[18] Чл. III-227 на Конституцията.

друга субсидиарност – по-скоро структурна, отколкото регулаторна. В тези области, към които се добавят спортът и гражданската защита, Съюзът би могъл да прилага мерки за насърчаване или подкрепа чрез европейски закони или европейски рамкови закони.

Що се отнася до общественото здраве, Съюзът ще може да приема норми за качество и сигурност относно човешките органи и кръвта – Конституцията възприема уредбата по чл. 152, § 4 ДЕО.

В крайна сметка по отношение на характера и разпределянето на компетенциите, макар Конституцията за Европа да обновява донякъде някои ключови елементи, тя в още по-голяма степен изразява разбирането за последователност. Доколкото има ново, то е формален запис на досегашно Акѝ...

РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО НА КОМПЕТЕНЦИИТЕ В ДОГОВОРА ЗА КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА: ЗАТВЪРЖДАВАНЕ НА ОТВОРЕНА СИСТЕМА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПРАВОМОЩИЯ

Д-р Филипа Хадзиставру
доктор по политология и адвокат
към Адвокатската колегия в Солун (Гърция),
научен сътрудник към Групата по европейска политическа социология при Университета „Роберт Шуман" в Страсбург

Договорът за Конституция за Европа[1], въпреки предложените нови наименования и категоризация на разпределението на компетенциите, продължава да насърчава една отворена система за предоставяне на правомощия. Доминиращата роля на поделените компетенции, сложното класифициране на областите по отношение на множество категории компетенции, по-широката гъвкавост по отношение на разпределянето на компетенции са трите основни характеристики на тази отворена система за предоставяне на компетенции.

Системата за предоставяне на компетенции, по-уместен израз от „разпределяне", узаконява разнообразието на общностните действия, запазва и дори набляга върху юридическата и институционалната хетерогенност на европейската система. Анализът на разпределението и реалното управление на компетенциите може да хвърли светлина върху юридическата природа на ЕС. Типът юридическа интеграция, възприет от Конституционния договор, определя степента на институционна, дори конституционна стабилност на европейската система.

Всъщност Конституционният договор, продължавайки линията на Учредителните договори, действащи днес,

[1] По-надолу като по-кратък ще използваме термина „Конституционен договор".

възприема логиката на структурния федерализъм, според която във всяка федерална система по-голямата част от компетенциите са поделени. Но Конституцията се отличава по начина, по който използва тази логика. Той предлага на мястото на една кооперативна система на разделение на властите[2] едно сложно разделение на властите (законодателна, административна/изпълнителна и съдебна) и на различните степени на властите. Поради множеството равнища на властите границите на разделение на нивата на компетентност, установени от Конституционния договор, са подвижни и по този начин се избягва установяването на ясни рамки на отговорност. Обсегът на дадена власт не е ограничен от специфична норма, осигуряваща експанзията на вертикалните компетенции на ЕС. По този начин не може да възникне проблемът с централизирането на властите, тъй като Конституционният договор продължава да не поощрява една определена система, засягаща компетенциите, разпределени между държавите членки и ЕС. И накрая, държавите членки, законни единици на Международното право и единствени носители на правото за вземане на решение по отношение на предоставянето на законодателна власт, приеха един текст, който не поощрява нито логиката на Международното право, нито тази на кооперативния федерализъм[3].

Конвентът потвърди състоянието на общностните компетенции, такова, каквото бе до настоящия момент в съдебната практика, което обаче не попречи на изобилието на неясни изрази в текста. По отношение на разпределението на компетенциите съществуват неясни моменти поради разнородния и елиптичен характер на множество разпоредби на Конституционния договор. В една такава рамка един открит режим за предоставяне на правомощия, който върви успоредно с липсата на обща компетенция, означава, че начинът (начините) за разпределяне на компетенциите

---

[2] В смисъла на П. Кирхоф.

[3] Терминът „кооперативен федерализъм" илюстрира тенденцията към нарастващо концентриране на законодателните и изпълнителните правомощия в центъра, като по този начин се засилва една обща власт, зависеща от съставните единици.

относно европейското публично дело и следователно и изборът на юридически инструмент(и), осигуряващи различни полета на действие, не са изцяло определени *априори*.

На първо време ще видим как Конституционният договор утвърждава/узаконява винаги, въпреки че не много ясно, категорията „поделени компетенции", както и неясния характер на техния периметър. Анализът на техниката на „застъпване", засягащ разпределянето на компетенциите, влияе върху начините на функциониране на главната класификация на компетенциите на/в европейската система.

На един втори етап ще изтъкнем причините, поради които тази класификация, обявена в Конституционния договор, не представлява една стриктна юридическа граница. С други думи, разграничаването на компетенциите не определя задължително ясното им отпускане. Обявяването на различните нива компетенции не гарантира тяхното ясно разграничаване, особено когато то се осъществява на базата на „политическата област", а не на различните политики в по-класическия смисъл на думата.

В третия етап ще видим, че тази класификация може да бъде обект на множество четения на плана на политическото тълкуване (национални правителства, европейски институции) и на съдебната адаптация (СЕО, национални съдилища). С други думи, липсата на специфична компетенция може да бъде преодоляна само чрез прилагането на режим на юридическа гъвкавост с цел да се стигне до консенсус относно начина за разпределяне на компетенциите.

Този констатиран факт ще ни накара най-накрая да обясним как юридическата гъвкавост ще продължи да благоприятства развитието на съвещателни междуправителствени отношения като механизъм за уравновесяване на властите/правомощията в ЕС.

Постоянни застъпвания на компетенции въпреки хомогенизирането на понятието за „поделените компетенции"

Според Конституционния договор ЕС споделя компетенцията с държавите членки в най-голям брой политически области.

Компетенциите са поделени, когато Общността и държавите членки се ползват от една и съща компетенция и от цялата възможност да регламентират определена област.

В рамките на текстовете, които са в сила към настоящия момент, и от Договора от Маастрихт (ДЕО и ДЕС, публикувани вследствие на Договорите от Амстердам и Ница), тази категория е била назовавана с много по-сложни имена; първоначалният термин „конкурентни или поделени" компетенции се разделя на множество подкатегории: „упражнявани конкурентни" компетенции и „нови или разширени компетенции", вътре в които се различават „допълнителни, паралелни, субсидиарни компетенции и компетенции за координиране". Трябва да се отбележи, че дефиницията на категорията „конкурентни или поделени" компетенции не налага ясно разликите между споменатите по-горе категории. И все пак този вид сложна класификация не допринася за очертаването/налагането на ясна граница между конкурентните и ексклузивните/изключителните законодателни правомощия.

Конституционният договор се опитва да опрости по някакъв начин тази сложна класификация, обхващайки феномена в наименованието „поделени компетенции". По общо правило поделената компетенция не определя степента на заместване на вертикалната (между държави членки и ЕС) и хоризонталната (между европейски институции)[4] гледна точка. С други думи, поделената компетенция не пояснява директно каква е специалната компетенция (действие в

[4] Именно поради това в областта на външните отношения много често до настоящия момент беше привилегирована употребата на смесената компетенция, тъй като тя разрешаваше проблема с определянето на степента на заместване на вертикалната гледна точка (между държавите членки и ЕС).

границата на фиксираните цели). Принципът за отпускане на области и оразмерени правомощия (материални разпоредби) не е последван автоматично от принципа за специалност (уводни разпоредби). Принципът за специалност, центрирайки се върху целите, затвърждава принципа за отпускане, като същевременно смекчава строгостта му. Без съмнение един материален списък може да ограничи много повече от списък с целите и правомощията, поверени на Общността, при условие че разликата между изключителна и поделена компетенция е ясна.

Конституционният договор постоянства също така, следвайки пътя, очертан от предходните договори, в това да привилегирова упражняването на поделените компетенции спрямо изключителните/ексклузивните компетенции. Извършеното поделяне засяга упражняването на компетенцията[5]. Поделянето на компетенциите според общи правила би трябвало да се съобразява с факта, че всеки акт трябва да притежава юридическа основа, включена в текстовете. При липсата на юридическа основа наличието на целта в текста позволява да се запълни тази празнота. Но фактът, че компетенции могат да се отклоняват от общите цели (теория за имплицитните правомощия), не е равносилен на факта, че всеки акт трябва да има юридическа основа, очертана в текстовете.

Всъщност поделените компетенции крият парадоксално една система за несподеляне. Понятието за поделена компетенция се дефинира чрез отрицание: то включва всички материи, които не са нито опорни мерки, мерки за координиране или за допълване, нито изключителни/ексклузивни компетенции. Изправен срещу подробното изброяване на изключителните/ексклузивните компетенции и на опорните, на тези за координиране или за допълване, Конституционният договор не поставя стриктни граници по отношение на поделените компетенции. Той придава на поделените компетенции неизменяем характер и позволява на границите, които ги разделят от другите категории

[5] M. Valérie, «2004: Le défi des compétences», *Cahiers de droit européen,* n 1-2, 2003, p. 57.

компетенции и най-вече от изключителните/ексклузивните компетенции, да не бъдат изолирани.

Всъщност по отношение на поделените компетенции отпускането на компетенции комбинира или припокрива общностната компетенция и държавната компетенция. Последната се разбира в такива случаи като полето на едностранно действие на всяка държава членка спрямо общностната компетенция. По-точно, според текстовете, които са в сила в настоящия момент, в рамките на компетенциите, които остават винаги конкурентни[6], както са разширени от ДЕС, но също нови компетенции, отпуснати от ЕЕА и от ДЕС[7], се е създала връзка за координиране или за подчиняване между двата типа компетенция (общностна и държавна)[8]. В този случай въпросът вече не е да се знае какъв тип компетенция ще надделее, а да се изчисли степента на инвестиране на страните и координирането на два типа

[6] В рамките на ДЕС компетенциите, които Общността е започнала да упражнява, но които си остават конкурентни или които тя все още не е упражнила, имат времево измерение (политика за свободното движение на хора, услуги и капитали, за конкуренцията, за транспорта). Държавите не могат повече да се намесват/действат там, където Общността се е намесила. Ако Общността не е активна, приемат се национални мерки като последица от умишлено или имплицитно прехвърляне на изпълнителни правомощия чрез общностния законодателен орган, което остава необратимо за в бъдеще. В тази категория са включени компетенциите на Общността, съществуващи преди ДЕС и които са подсилени от него [например политиките за транспорт, за икономическа и социална сплотеност, за научни изследвания и развитие в областта на технологиите, за околната среда, за социалната политика, за професионално образование и някои аспекти на търговската политика (услуги)].

[7] Новите компетенции, полагащи се на Общността от ДЕС, засягат области, в по-голяма част от които Общността водеше вече действие, но с несигурна, дори оспорвана юридическа основа. ДЕС консолидира юридически и увеличава полето на това, което бе създадено от Единния европейски акт, като например включването в първичното право на една ясно изразена компетенция (политики за обучение и за младежта, за култура, за обществено здравеопазване, за защита на потребителите, за отвъдевропейски мрежи, за индустрия, за сътрудничество в развитието, за енергетика, туризъм и гражданска защита). И все пак да се говори за „компетенция" в юридическия смисъл на термина по отношение на новите компетенции на Общността е спорно понятие.

[8] J.-P. Jacqué, «La communautarisation des politiques nationales», *Pouvoirs*, n 48, «Europe 93», 1989, p. 31-32.

компетенции (общностна и държавна). В рамките на тези политики, където автономното действие (едностранно индивидуално действие) на държавите членки в национален план не е ясно отделено, държавите членки си предоставят също така възможността да предприемат съвместно действие в европейски и международен план. Този вид колективно упражняване на държавните компетенции съдържа елементи/заемки от междуправителствената логика.

Тази възможност продължава да съществува в рамките на Конституционния договор, след като разделителните линии между общностните и държавните компетенции, засягащи разпределянето и упражняването, все още не могат да бъдат очертани точно. Общностната компетенция продължава при това положение да се дефинира чрез серия от актове, които могат да бъдат поставени, без да трябва да може да се изгради с тях една „непрекъсната област"[9]. В същото време всички категории неизключителни/неексклузивни компетенции (поделени компетенции, опорни компетенции, компетенции за координиране или допълване, компетенции за задължително координиране) правят „плътна" границата с националните компетенции. Повече отколкото за разпределяне на компетенции, тук става въпрос предимно за дефиниция на една променлива на трансфер, която по траен начин се превръща от изключителни/ексклузивни компетенции на ЕС в изключителни/ексклузивни компетенции на държавите членки.[10]

Неяснотата около поделените компетенции се илюстрира от факта, че полето на национално действие остава цяло и непокътнато. Относно изключителните/ексклузивните компетенции това, което се предполага, че ги разграничава, е фактът, че държавите членки не могат да се намесват в тях по своя собствена инициатива. Относно поделените компетенции въздържаме се да твърдим обратното; така държавите могат да предприемат свободно всякаква инициатива. Принципът за разпределяне на компетенциите

[9] Термин, използван от П. Ръотер (1965 г.).

[10] J. Nestor, «Le rapport Lamassoure » sur la délimitation des cmpétences entre l'UE et les Etats membres», *Groupement d'Etudes et de Recherches, Notre Europe*, май 2002 г., с. 6.

остава тогава нестабилен: можем ли да кажем едновременно, че законът, който според Конституционния договор е идеалният законодателен акт, се задоволява най-общо да определя ориентациите/насоките, принципите и целите на общите политики и да ги превръща в единствения разграничаващ фактор на поделените компетенции? Да отбележим всъщност, че естеството на поделената компетенция не е ясно, особено ако процесите по вземане на решение в тези области не са обект на процеса на придобиване на общностен характер.

Всъщност има много малко области, в които е възможно да се разпознае едни ясен и прост модел на отпускане на изключителни незастъпващи се компетенции. Конституционният договор, узаконявайки повече това *статукво* чрез своя „напредничав формален статут", показва добре, че засилването на чувството за страх по отношение на централизацията през 90-те години и оттам необходимостта да се прокара спешно доктрината за субсидиарността не могат да бъдат изцяло мотивирани. Вероятно е трудно да се оформят сфери на взаимно изключителни/ексклузивни компетенции, без да се противоречи с двойствения или по-скоро допълнителен/допълващ характер на европейската система (ЕС и държави членки)[11]. Може би е по-малко рисковано да се продължи с един подход за поделените, паралелни и съперничащи си компетенции с цената на възникването на неясни ситуации на кръстосване (и в такива случаи да се направи опит да се прилага рационално принципът за субсидиарност), отколкото да се приема в полза на един подход за отпускане на взаимно изключващи се и ясно определени компетенции. Една такава ситуация може да доведе до крайно централизиране, без предварително да бъдат определени форми на административно сътрудничество между държавите членки и Комисията.

[11] U. di Fabio, „Somes remarks on the allocation of competences between the European Union and its Member Stats", *Common Market Law Review*, том 39, 2002, с. 1297-99.

Материалната дефиниция на компетенциите на базата на „политическата област": поощряването на застъпването на множество техники за разпределяне на компетенции

Европейската система при липсата на генерализиран механизъм за предаване на компетенции отпуска такива на ЕС в цели области (отпускане според материални критерии, съпътствано от списък с области), но също чрез препращане към средствата за действие и за реализиране на целите (отпускане според функционални критерии).

Въпреки че Конституционният договор дефинира новите компетенции, въведени по-скоро от материална, отколкото от функционална гледна точка, той включва също списък с общностни цели, които всъщност са безобидни (например социална сплотеност, осъществяване на високо ниво на заетост и т.н.). В този контекст той не вписва истинските политики като ясно ограничени сектори на дейност, а изброява на първо място политическите области (*areas of policy*). По-конкретно самата дефиниция „области на компетенции" е неясна, след като покрива понякога политики (политика за конкуренцията, валутна политика), понякога юридически основи (вътрешен пазар, пространство на сигурност, свобода и правосъдие). Най-общо, техниката на списъка с области, която засяга вертикалното разпределение на компетенции, а не хоризонталното, предоставя предимството да се определи ясно *априори* и според материята компетентната власт, като се включи и рискът от известно усложняване. Както беше казано по-горе, невъзможно е да се направи стриктно разграничаване на компетенциите, след като Конституционният договор утвърждава вертикално делене на функциите (вид административен федерализъм), а не стриктно вертикално разделяне на компетенциите[12]. Срещу един строг каталог, който според доктрината за сравнителния федерализъм не съществува в общ смисъл, многостранното управление на ЕС би било затруднено да функционира, без да причинява риск от изострена цен-

[12] W. Swenden, «Is the European Union in need of a competence catalogue?», Journal *of Common Market Studies*, том 42, бр. 2, 2004, с. 372.

трализация и непрозрачност. Освен това един подробен списък щеше да трябва несъмнено да бъде придружен от относително гъвкава формула за конституционно изменение. Все пак с Конституционния договор процесът по изменение остава труден и по този начин един подробен списък би поставил проблеми за невъзвратимост.

Всъщност в случая с Конституционния договор методът се състои по-скоро в това да се „разгледат" компетенциите, като отпускането им остане в известна мъгла. По-конкретно голямата компетенция на неизключителните/неексклузивните компетенции (поделени компетенции, опорни компетенции, компетенции за координиране или допълване, компетенции за задължително координиране) оформя една вътрешна градация по отношение на начините на действие, което легитимира различни процедури по вземане на решение. Това означава, че има широка гама форми на „легализиране[13]", която е свързана със степента на интензивност на действието (но също и с принудата му) на европейско ниво (законодателно действие, незаконодателно действие, различни форми на координиране, опорни мерки или такива за подкрепа, юридически инструмент на ОПОВОС/ВПСО и т.н.). В този смисъл могат да се наблюдават премествания от една категория в друга. Например ако по общо правило опорната компетенция за координиране или допълване не предоставя/дава законодателна власт, в някои области, принадлежащи към тази категория (да се имат предвид областите на защита на потребителите и на сътрудничество за развитие), приемането на законодателни актове е възможно; в този случай предприетото действие се включва в категорията на поделените компетенции (чл. I – 12 § 2 от Конституционния договор).

Структурното уеднаквяване на стълбовете, наложено от Конституционния договор, не придава остарял вид на разграничаването ролята на общностните институции между това, което до настоящия момент наричаме първи общностен стълб, и двата междуправителствени стълба. Сферата

[13] Ще използваме английския термин „легализиране", който в тази рамка посочва не идеята нещо да бъде узаконено, а начин, по който се създават правните норми.

на полицейско и съдебно сътрудничество по отношение на наказателното право се възползва в Конституционния договор от една автономна законодателна процедура, в която държавите членки имат инициативата, като правото за инициатива на Комисията подлежи на специални условия. Тази област всъщност не принадлежи на вълната от приобщаване към общността и интегриране на известен брой области в юридическата рамка на Първия стълб с Договора от Амстердам (политиката за имиграция, политиката за убежище, митническото сътрудничество и т.н.).

В обработването на ОПВОС, чийто статут се е променил успоредно с измененията, Конституционният договор представлява едно неудобство. На тази политика е посветен отделен член (чл. I – 16 от Конституционния договор), което представлява начин въпросът да остане нерешен/висящ. Въпреки че отвъдстълбовите практики са били разширени чувствително, докато се прилагал ДЕС, Комисията привилегирова намаляването на дихотомията между стълбовете, спомагайки за тяхната максимална взаимосвързаност, и вярва, че това би могло да насърчи факта някои въпроси *да придобият по-общностен вид*. Въпреки това липсата на юридическа основа в Конституционния договор противоречи със скритата воля на текста да надмине стълбовата структура на ДЕС[14]. Всъщност разликата между различните видове юридически актове, поощрявана от Конституционния договор, прави така, че отново да се появи стълбовата структура. ОПВОС получи нова опростена типология на юридическите актове, чието ядро е европейското решение. Става въпрос за един характерен акт, приет с единодушие, който не е обект на обичайната юридическа процедура, което показва имплицитно, че неговото междуправителствено естество се предпазва. Това е един акт, чийто статут и юридически последици остават несигурни: незаконодателен инструмент с принуждаваща сила, но без Съдът да разполага с каквато и да било компетенция за санкциониране.

[14] ДЕС изменя общностната система и установява стълбове, прибавени към първоначалните договори (ЕИО, ЕОВС), които са отделени от институционна гледна точка, но пък принадлежат на една „единствена рамка".

Всъщност по отношение на материите, които не принадлежат на една-единствена категория, се оказва трудно да бъдат категоризирани. Трудно е именно да се класифицират *априори* области, които не принадлежат като цяло на една категория компетенции. Например областта на сигурността в общественото здравеопазване присъства сред поделените компетенции, докато областта на защитата на подобряване качеството на здравеопазването се явява в помощните компетенции. Политиката за риболова фигурира в поделените компетенции, с изключение на областта за запазване на биологическите морски ресурси, която принадлежи към категорията на изключителните/ексклузивните компетенции. Освен това по отношение на работната заетост, на образованието и здравеопазването общностната намеса се базира на съгласуваността на политиките и на техния допълващ характер.

Възможността за прибягване до множество техники за действие в една и съща област и следователно до множество видове компетенции повдига проблема за свързването на областта с една от предложените категории и показва ясно, че съществува застъпване на множество техники за разпределяне на компетенциите. Всъщност мрачният образ, който се обрисува поради това застъпване на компетенции, не улеснява по никакъв начин диференцирането на съответните роли на държавите членки и на европейските институции. Освен това, при това неоспоримо, този мрачен образ благоприятства употребата на параюридически инструменти (*soft law*, методът за открито/явно съгласуване, неформални практики, практики за консултиране или за убеждаване и т.н.). Ще продължи да се окуражава увеличаването броя на тези параюридически инструменти в рамките на поделените компетенции всеки път когато има несъгласие относно степента на интензитет на даден акт, водещ се на европейско ниво.

Всъщност Конституционният договор поощрява един вид „отворен" списък, което означава, че ефектът му зависи от начина, по който ще го изтълкуват държавите членки и общностните институции, с всичките съдържащи се в това рискове. Тези рискове имат връзка със слабата четливост

или с неправилната употреба на включените разпоредби. Освен това материалното пресичане/кръстосване на въпроси съдържа риска от объркване на компетенциите и на съответните процедури (проблематизиране на правото).

„Отвореният" списък може да въплъщава стремежите, малко или много функционалистически, в зависимост от това дали волята е насочена към това да улесни или, напротив, да затрудни разширяването на „издигащите се компетенции". В първия случай това означава, че между различните видове компетенции съществуват функционални връзки, които могат да направят така, че дадена компетенция да се прехвърля/преминава от една област в друга. Например компетенцията в областта на данъчната система би могла да произтича от свободата за установяване и за движение на капиталите, област на компетенция, засягаща вътрешния пазар; или пък компетенцията в областта на системите за социална сигурност би могла да произтича от свободното движение на хора, област на компетенция, засягаща отново вътрешния пазар. Във втория случай това оставя място за опити, които могат да бъдат разбирани като известно узурпиране на властта от страна на Съвета на Европа. Фактът, че се опитва да сдобри политики, които не ползват същия метод на действие, може да намали правомощията, с които ЕС разполага по силата на Конституционния договор.

Параметри на техниката на вземане на решение: поделянето на компетенциите, подложено на режим на юридическа гъвкавост

Фактът, че компетенциите кореспондират на политически области, а не на „политики", определени по традиционен начин, ще прави често необходимо дефинирането на степента на застъпване/намеса на държавите членки и на общностните институции. Констатираният факт от неизолираността на изключителните/ексклузивните и поделените компетенции издига като мото важността на „техниката на вземане на решение", засягаща необходимостта да се обсъди изборът на юридическа основа с цел да се оп-

редели обсегът на компетенцията. Никаква класификация не може да замести работата по Определянето. В Конституционния договор обсегът на компетенциите е определен, когато е направено в рамките на юридическата база от Част III, а не в рамките на обобщената класификация от Част I.

Под „техника на вземане на решение" разбираме комбинацията от 3 параметъра: първо, начинът да действие, за който говорихме вече по-горе, второ, юридическият инструмент и трето, начинът на приемане, който е включен от едно решение (начини/процедура за вземане на решение). Тези три параметъра, критерии за квалификация от естеството на присъдената компетенция, се декодират след прочитане на избора на юридическата баса на даден акт. Юридическата база или фигурира в договорите, или намира основата си в един акт от вторичното право, базиращ се на договорите. Тя предвижда вертикален тип подялба на компетенциите (начинът на действие, със или без интерференция на принципа за субсидиарност и изборът на юридически инструмент), както и хоризонтален (начините за вземане на решение и изборът на юридически инструмент), най-вече когато тази подялба не е определена *априори*.

По отношение на юридическите инструменти/актове Конституционният договор разграничава накрая формално законодателните и незаконодателните актове. Първите представляват европейският закон и европейският рамков закон, които водят до едно хомогенно регулиране и предлагат уеднаквяване, хармонизиране, взаимно признаване и т.н. Вторият тип актове се приемат, когато законодателната компетенция принадлежи на държавите членки, и предлагат между другото координирането на националните политики, на програмите за икономическа подкрепа и т.н. Законодателните и незаконодателните актове се различават според позицията им в йерархията, според начините за вземане на решение и степента на припокриване на европейските институции. Типологията на юридическите актове (член I-33 до 39 от Конституционния договор) не е окончателна, доколкото въпросните разпоредби разкриват само наченки на изчерпателност. Впрочем категорията законодателни актове има един недостатък: тя е формулирана на базата на национални

конституционни модели и не взима достатъчно под внимание изграденото от Европа. По-точно тази категория взема под внимание единствено два от трите основни вида законодателно действие, което показва, че пропастта между конституционната и юридическата действителност е все още значителна на нивото на европейското законодателство. Все пак в практиката същите инструменти ще могат да се използват за различни видове действие, като малко или много се намесват, знаейки, че принудителният характер на даден инструмент не е задължително синоним на позитивно регулиране. Първо, дефиницията на „европейски закон" остава неточна, като оставя голямо поле за интерпретация според контекста, ако се налага. Впрочем в рамките на опорните компетенции, където законодателната компетенция принадлежи на държавите членки, юридически принудителни актове могат все пак да бъдат приемани по случайност. Накрая, в друг един случай именно употребата на метода за открито координиране/съгласуване (МОК) би могъл да бъде изтъкнат на преден план. По принцип МОК може да се прилага само при липсата на законодателната компетенция на ЕС и в области, в които координирането на националните политики е обект на една специфична разпоредба (икономически политики, политика за заетостта). Всъщност според Конституционния договор употребата на МОК би могла да се разпространи в рамките на поделените компетенции (например в областта на отвъдевропейските мрежи или в областта на научните изследвания и развитие на технологиите). Последният пример е добра илюстрация на двусмислеността на категорията на поделените компетенции: според Конституционния договор Съюзът може да законодателства и да приема юридически принуждаващи актове, но може също така да избира незаконодателно действие за подкрепа или координиране. Поради всички тези причини ще трябва да продължим да идентифицираме един юридически акт основно на базата на субстанцията, а не на формата, с цел да се измери обхватът му.

По отношение на начините на вземане на решение обобщаването на процедурите за сътрудничество и за одобрително мнение на Европейския парламент и установяването на процедура по вземане на съвместно решение чрез ДЕО

и Договора от Амстердам, умножиха случаите на подлагане под съмнение на юридическата основа на даден акт. Непрозрачността, сложността и големият брой процедури по вземане на решения довеждат до демултиплицирането на броя случаи и възможности за дебат относно въпроса за адекватната юридическа основа по отношение на банализирания на членове 100 и 100А от ДЕО. В тези случаи трябва да се търси във всяка от специфичните разпоредби следата от трансфер на компетенции.

Въпреки опростяването в процедурно отношение в Конституционния договор с приемането на обичайната/общата законодателна процедура (съвместно вземане на решение), винаги са възможни изключения, както например член I-34.2 от Конституционния договор. Този член се опира на правилата за гласуване, специално предвидени от някои юридически основи. В някои области, в които специалното естество на ЕС го изисква, „специални законодателни процедури" биват приемани. Става въпрос за области, имащи последица върху конституционния ред на държавите членки или които са политически чувствителни за държавите членки. За създателите си тази клауза с изключения, въпреки че не е директно свързана с отчитането на едно нараснало опростяване на европейската юридическа система, може да се окаже полезна, за да предостави на ЕС възможността да разисква някои въпроси по-скоро в рамките на традиционната процедура за вземане на решение в ЕС. В миналото не е било необичайно да се използва този подход, като се отбележи, че са се сближавали някои въпроси по вземане на решение на европейско ниво, като се е позволявало вземане на решение с единодушие. И именно в по-късен период се пристъпва към гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета на ЕС, съпроводено от процедурата по съвместно вземане на решение на Европейския парламент[15].

На практика често юридическите основи не предвиждат инструмента, който трябва да бъде използван. В обратния

[15] H. C. H. Hofmann, «A Critical analysis of the new typology of acts in the draft treaty establishing a Constitution for Europe», *European Integration online papers*, том 7, бр. 9, 2003, с. 15.

случай няма съмнение, що се отнася до естеството на актовете, тъй като във всички случаи става въпрос за законодателни актове. Обратното, по отношение на разпоредбите, които не предвиждат някакъв особен инструмент, въпросът не би имал отзвуци, ако процедурата беше определена от всяка специфична юридическа основа. В Конституционния договор, след като веднъж изброяването на изключенията в законодателната процедура е решено, юридическите основи, предвиждащи Съветът да вземе решение, ще породят било законодателни актове, чиято процедура представлява изключение спрямо вземането на съвместно решение, било незаконодателни актове на базата на текста (т.е. актове, в които съвместното вземане на решение е изключено, подобно на опорните мерки, които са незаконодателни актове и следователно не са с принудителен характер, използвани в рамките на областите, засягащи действията за подкрепа, координиране или допълване).

В същия смисъл разглеждането, според което с Конституционния договор има разширяване на общностните компетенции благодарение на разширяването на квалифицираното мнозинство, би трябвало да бъде прието с известна резерва. В много области разширяването на общностните компетенции се извършва, без да се поставя под въпрос характерът им на поделена компетенция с цялата неяснота, което това понятие съдържа. Впрочем разширяването на мажоритарното правило, като се знае също така, че правото на вот се упражнява доста по-рядко, отколкото се предполага, би трябвало да бъде оценено умерено в една система за вземане на решение, която комбинира форми на междуправителствена, парламентарна и уставна законност. Европейският парламент, въпреки засилването, за което заключава Конституционният договор, засягащо някои добре отделени политически области, упражнява своята законодателна власт единствено след като са разрешени всички проблеми по разпределянето на компетенциите и на предварителния избор на процедура. В известна степен консенсусните процедури по вземане на решение или приетите с единодушие са много по-„демократични" от тези, приети с

мажоритарно решение в Съвета на ЕС, който е една чисто междуправителствена институция.

Като логическа последица на казаното по-горе относно параметрите на техниката на вземане на решение и като се има предвид фактът, че известен брой компетенции са отпуснати и дефинирани материално частично и случайно, ефектът на листата от Конституционния договор и действителният начин на управление на решението ще зависят също от интерпретацията, която ще им направят европейските институции. Наличието на различни юридически практики се допълва от липсата на плътност на разделителните линии между компетенциите, което пък поражда известна несигурност и същевременно дава по-голям поглед върху политическите и юридическите решения.

В този ред на мисли отворената система за отпускане на правомощия поощрява един гъвкав юридически режим. Да отбележим, че в тези рамки терминът „гъвкавост" не е използван като нормативен принцип за управление[16], а като индикатор за юридическа гъвкавост, илюстриращ изобилието от политически и юридически интерпретации на текстовете. От момента, в който за всяка хабилитирана клауза не са предвидени категорията компетенции, видът юридически инструмент и начините за вземане на решение, ако се налага, държавите членки и европейските институции си запазват правото след арбитраж да определят най-подходящите/адекватните параметри на техниката за вземане на решение.

Определянето на материалния обсег на някои области може да бъде много трудно за изчисляване и ще продължава да е обект на преговори и понякога на несъгласия, в зависимост от случая. Степента на материално разширяване на компетенциите ще зависи тогава от специфичните обстоятелства около дадения въпрос, ще се определя своевременно и според равновесието на силовите отношения, според естеството на сключения в Съвета на ЕС договор. В

[16] Използването на термина „гъвкавост" като нормативен принцип за управление се опира на механизмите, наречени механизми за гъвкавост, които са адресирани предимно към подсилени кооперации, учредени по по-формален начин най-вече от Договора от Амстердам.

практиката ще се оказва често пъти необходимо да се преговаря според случая по отношение на конкретен акт (контекстуален подход в правото). Тактиката се състои в това да се знае, че използването на някакъв орган или инструмент предопределя резултата (избор на инструмента или на органа в зависимост от резултата, който искаме да постигнем). Изборът на юридическа основа на даден акт – избор, който влияе върху съдържанието на самия акт, може да зависи единствено от убеждението на дадена институция по отношение на преследваната цел, но се базира също така на техническите средства, които са на разположение благодарение на тази система за юридическа толерантност.

В този смисъл принципът за отпускане на правомощия може да бъде измислен, дори и при липсата на ясно изразена норма, чрез тълкуване и при използване на двата метода, имплицитните правомощия и дедукцията на права чрез задачите, поставени в договорите[17]. Също така феноменът на застъпване на техниките за разпределяне на компетенции може да доведе до предвиждане на разширяване гамата юридически инструменти на разположение или да се сметне, че всичко, което не се прави по общностен път (по нормативни причини или поради липсата на политическо съгласие), може да бъде реализирано по междуправителствен път. Освен това съвместната употреба на юридически инструменти (двойна юридическа база) ще продължи да има компенсаторна функция за/при неприемането на изключителната/ексклузивната общностна компетенция, какъвто бе случаят до настоящия момент.

Поделянето на компетенциите ще продължи въпреки всичко да бъде източник на обърквање и следователно ще предизвика конфликти между институциите. Изправен пред споровете/полемиките относно застъпването на компетенциите ("*overlapping competencies*"), Съдът на ЕО, преценявайки, че разполага със *Съдебна компетенция за компетенцията*, ще види как се допълва неговата функция за съдебно адаптиране на решение на въпроса „за застъпването и раз-

[17] A. Bogdandy, J. Bast, «The European Union's vertical order of competences: The current law and proposals for its reform», *Common Market Law Review*, том 39, бр. 2, април 2002, с. 227-268.

дробяването на компетенциите". Тази съдебна компетенция му позволява да се произнася по въпроси, засягащи границите на общностната компетенция от момента, в който тези граници се определят в зависимост от тълкуването на договорите. СЕО, тъй като има ролята да тълкува множество разпоредби и да се произнася относно законността на актовете по отношение на договорите и на другите източници на европейското право, осигурява разрешаването на спорове между институциите относно уместния характер на юридическата основа на даден акт. Ревизията на един акт има приложно поле, широко или ограничено, в зависимост от материите, които третира. Съдебните актове, издадени от СЕО, са тълкувателни актове. Те са допълнителен източник и покриват поделянето на компетенциите според критерии, които модулират естеството си, като например ефикасността на държавното действие, неизползването на общностната компетенция, съвместяването на една национална политика с договорите, допълващата функция на общностното действие, неизключителния характер на така наречените изключителни/ексклузивни общностни компетенции.

Чрез *Съдебната си компетенция за компетенцията* СЕО контролира също така и принципа за институционално равновесие, в смисъл, според който съществува същото право за намеса в споровете, засягащи разпределянето на компетенциите, които са му предоставени от европейските институции. Европейските институции са длъжни да спазват принципа за институционално равновесие, засягащ разпределянето и упражняването на компетенциите, които са им поверени формално, и това се налага на съвкупността от юридически актове, вътрешни или международни. Но европейските институции или държавите членки могат да надхвърлят поверените граници на компетенциите им или пък да посягат на компетенциите на другите. Не трябва да се пренебрегва фактът, че полето за действие на Съвета на ЕС е много широко в случаите на неприемане на актове.

Далеч от това да бъде една закостеняла система, произлязла от едно разграничаване *априори* на компетенциите, предизвикателството ще се състои тогава в арбитрирането между риска на набиращите сила компетенции и този от

загубата на влияние в общността. В този смисъл юридическата гъвкавост може да бъде инструмент за задържане, който поощрява по-скоро контрола на общностното влияние, или пък инструмент за ускоряване, който благоприятства механизма за „*functional spillover*". Втората опция е възможна, като се има предвид, че поддържайки статута си на поделени компетенции, последните могат да бъдат засилени и разширени. По този повод трябва все пак да се отбележи, че Конституционният договор не подсилва/укрепва процедурата от чл. 235/308 ДЕО, който позволява разширяването на общностната компетенция.

Изтъкването на една обичайна концепция на европейското право: неблагоприятен фактор за конституционната стабилност

Конституционният договор изтъква на преден план една система, която комбинира една традиционна правова концепция – с въвеждането на общата законодателна процедура по съвместното вземане на решение твърдото европейско право е унитарният източник на върховна власт – и една обичайна правова концепция, където ролята на юридическите и политическите практики е решителна. Конституционният договор е един подробен, доста тежък текст, който привилегирова в същото време елиптичния характер на правото. Двусмисленият характер на границите между областите на компетенции препраща всъщност към един процедурен подход към въпроса за разпределянето на компетенциите. Всъщност обичайният облик на европейската система върви успоредно с юридическата толерантност. Тази тенденция към „деформализиране" на правото трябва да се подчертае: многообразието на възможните решения води до различни резултати, в зависимост от политическите области и използваните правила.

В този ред на мисли обичайната структура на начините за управление на компетенциите ще бъде също така базирана до голяма степен на едни съвещателни междуправителствени отношения, които посредством Конституционния

договор получават законност, която не е за пренебрегване. С други думи изборът на юридическа основа на един акт и следователно начинът на включване на европейските институции ще бъде в множество случаи преди всичко и най-вече обект на междуправителствено съгласуване и договаряне. По тази причина режимът на юридическа гъвкавост улеснява постигането на консенсус относно обсега на компетенцията и интензивността на действието, което трябва да се предприеме, като облагодетелства развитието на едни съвещателни междуправителствени отношения като механизъм за уравновесяване на правомощията вътре в ЕС. Следователно става въпрос за някакъв начин за увеличаване влиянието на държавите членки върху изработеното от ЕС законодателство. Последиците от това наблюдение биха могли да бъдат смекчени само при условие, че работата по политическо и юридическо тълкуване представлява един вид „Поделена компетенция за компетенцията" (т.е. право за самоорганизиране) от европейските институции, а не изключителното право на една от тях.

Този режим на юридическа гъвкавост произхожда от факта, че не съществува „органичен устав", който да управлява състава, задачите и дейностите на институциите и органите на ЕС. Несъздаването на категория органически закони в Конституционния договор засилва междуправителствените форми за узаконяване. Вместо на един модел за разделяне на властите, който щеше да улови с точност европейската реалност относно вземането на решение, системата се базира на водещия принцип за степента на власт, който всяка институция притежава[18].

На последно място фактът, че структурното разделение на властта като онова, намерено в националните конституции, не фигурира в текста и че всъщност правилното „отпускане" на власт между институциите може да бъде оспорвано от нормативна гледна точка, ни кара да си зададем въпрос относно трайността на крайната цел на един такъв текст: достигната ли е амбицията да включва конституционни елементи, дори да осигурява известна конституцион-

[18] P. Craig, «Constitutions, Constitutionalism and the European Union», European Law Journal, том 7, юни 2001, с. 140.

на стабилност на европейската система? По правило конституционализмът се състои в това да се осигурява интеграция заедно с произвеждането на повече твърдо право[19]. Конституционният договор, разполагащ се по това време между една „функционална" и една „постнационална" конституционалност – неясни термини, които имат по-скоро символична стойност, не поощрява една конституционна и институционална хомогенност.

На първо място, ако йерархията на нормите по отношение на европейското право е потвърдена – да отбележим, че йерархизирането на източниците на правото е напълно чуждо на класическото международно право, – то тя не отразява йерархията на нормативната власт или на истинската власт (липса на обща компетенция), и двете класически условия на конституционализма. На второ място функционалността на тази отворена система за отпускане на правомощия е гарантирана благодарение на употребата на имплицитния принцип за юридическа гъвкавост в реалното управление на компетенциите. Юридическата гъвкавост се превръща почти в основополагащ неформулиран принцип, имащ решаваща роля в тази съвкупност от „диалогични и свързани" практики, които Конституционният договор се опитва да обедини. Режимът на юридическа гъвкавост се основава на консенсусни правила, които са белег на интернационализма, а не на конституционализма. Накрая, самият смисъл на интеграционистката логика се променя малко по малко. Динамиката на европейското интегриране защитава все повече идеята за евентуалното включване на (нови) политически области. В този смисъл можем да говорим за експанзия на вертикалните компетенции на ЕС в рамките на този Конституционен договор и че се отдалечава идеята за развитие на твърдото право – фактор, благоприятстващ за конституционната стабилност.

---

[19] Под „твърдо право"се разбират законодателните юридически актове с принудителен характер, които си поделят характеристиките на общностното право, като например принципите за примат, за директен ефект и за предпочитане.

ВЪНШНИТЕ КОМПЕТЕНЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ И ТЯХНОТО ПРИВНАСЯНЕ В ДОГОВОРА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА КОНСТИТУЦИЯ ЗА ЕВРОПА

Д-р Ирена Банашинска
Асистент в Европейското висше училище
по право и администрация, Варшава,
експерт в Отдела по търговия
в Министерството на икономиката и труда

Въпросът за компетенциите на ЕС в областта на външните отношения е бил предмет на обсъждане в продължение на много години. Ако Общността винаги е имала добре изразен кръг „вътрешни" правомощия, то не така стои въпросът с **външната компетентност, разбирана като правомощие на Общността да се задължава в отношенията си с други държави или международни образувания, различни от ЕС.**

Целта на това изложение е да се покаже как обхватът на външната компетентност на Общността се е разширил през последните години и най-важното – как са се изменили съответните разпоредби. Основна роля в представянето на Европейското право по по-точен и разбираем начин играе Съдът на Европейските общности, чиято юрисдикция е допринесла много за обвързващата сила на това право. Ще разгледам основните елементи в разширяването на периметъра на външната компетентност на Общността, най-вече във връзка с участието в международни споразумения.

Външна компетентност на Общността

Първоначално Европейската общност притежава ограничени правомощия за действие на международната сцена. В продължение на 30 години Общността демонстрира силно желание да разшири външната си компетентност, което намира отражение в обичайното право по разпределяне на външни компетенции между Общността и държа-

вите членки, установено от Съда на ЕО. Целта на изложението е да покаже насоката, в която тези компетенции са се разширили в последните години, и как решенията на СЕО са повлияли на разпоредбите.

Външната компетентност определя кой има правомощието да преговаря и подписва международни договори. **Договорът за създаване на Европейската общност и неговата Част трета предвижда кръг общи политики с външни проявления;** като най-забележимо в областта на общия транспорт, общата земеделска политика, разпоредбите относно свободното движение на стоки и правилата за конкуренцията. Договорът за ЕО предоставя на институциите широки вътрешни правомощия за регулация в изброените области. Въпреки това по отношение на външната компетентност Договорът не съдържа никакви разпоредби. Най-ясният текст относно външните отношения по онова време е чл. 300 (предишен 228) за процедурата за сключване на международни договори, чл. 310 (238) относно присъединителните договори и чл. 133 (113) относно общата политика за международна търговия. Тези прояви на външната компетентност не покриват пълния обем на външните правомощия. Член 300 ДЕО определя процедурата по сключване на международни споразумения *само* „когато този договор предвижда сключването на споразумения между Общността и една или повече държави или международни организации".

По принцип международната дейност от страна на Общността може да бъде **автономна** или едностранна, като например приемането на антидъмпингови мерки, или пък може да бъде **договорна,** включваща сключването на споразумение с насрещна страна, държава или организация. Споменатите разпоредби създават следните възможности според Правото на ЕО: чл. 310, който поставя законната основа само за приемането на договорни мерки, противно на чл. 133, който постановява законната основа и за двата вида външни действия. Членове 302-304, уреждащи „поддържането на отношения" между Общността и международните организации, като Международната търговска организация, ООН, Съвета на Европа и Организацията за иконо-

мическо сътрудничество и развитие, също трябва да бъдат споменати в тази връзка.

В областта на външните компетенции Съдът на ЕО създаде концепцията за „подразбиращите се правомощия", която малко или много се възприема паралелно с концепцията за вътрешните правомощия. Този принцип ще бъде подробно разгледан в изложението през призмата на няколко решения на СЕО. Най-важният въпрос е да се отчита тълкуването, дадено от Съда, и да се внесат необходимите изменения в Договорите. Постепенното разширяване на общностната международна компетентност от СЕО всъщност бе съпроводено от серия изменения на Учредителните актове, извършени от последователни междуправителствени конференции, които обсъдиха изричните компетенции на Общността в различните политики. Единният европейски акт включи към кръга на външните компетенции и политиката за развитие (чл. 181 ДЕО), политиката за опазване на околната среда (чл. 174 ДЕО) и за изследвания и технологии (чл. 170 ДЕО). Външните компетенции в областта на обмена на валута и паричната политика бяха създадени от Договора от Маастрихт. Договорът от Ница включи нов чл. 181-а относно икономическото, финансовото и технологичното сътрудничество с трети държави[1].

I. Развитие на доктрината за подразбиращи се външни компетенции

Както всички компетенции, така и външните могат да бъдат изключителни или съвместни с държавите членки, като вторите по принцип доминират. Това добре е отразено в чл. 181 ДЕО[2], който запазва правото на държавите членки да участват в международни съглашения и приема допълнително компетентността на държавите членки за ос-

[1] P. CRAIG, DE BURCA, *EU law* 2003, Oxford University Press, p. 128.

[2] Член 181 ДЕО: „В рамките на съответните си компетенции Общността и държавите членки си сътрудничат с трети страни и с компетентни международни организации. Условията на сътрудничеството на Общността могат да бъдат уредени в споразумения между Общността и третите заинтересовани страни, които се договарят и сключват съгласно чл. 300".

новна, а тази на Общността за субсидиарна. С други думи това демонстрира субсидиарния характер на правомощията на Общността, особено за допълване, подпомагане и координиране действията на държавите членки. Несъмнено обаче държавите членки не могат да поемат международни задължения, които противоречат със споразумения, страна по които е станала Общността в изпълнение на субсидиарните си правомощия.

Друго разделение на компетенциите е на изрични и подразбиращи се. Изричните бяха изброени в началото. Най-голямо внимание се отдава на подразбиращите се външни компетенции на Общността, които надхвърлят *изричната* външна компетентност, уредена от Договора. Подразбиращите се компетенции могат да се прилагат за случаи, по които Договорът мълчи. Това е възможно с оглед доктрината на СЕО „*in foro interno, in foro externo*", която установява, че Общността е външно компетентна в областите, в които има вътрешни правомощия. До това становище се е стигнало след серия казуси, започвайки със случая *ERTA* и продължавайки с *Kramer* и *Inland Waterways*, в които се постановява, че вътрешните правомощия могат да излязат от сферата на приетите вътрешни мерки или в случаите, в които вътрешните действия могат да бъдат ефективно извършени само съвместно с външните.

Решението по случая *ERTA*[3] е залегнало и в много други последващи казуси, имащи отношение към външните компетенции. В този казус СЕО очерта концепцията за външните компетенции, приемайки, че в случаите, когато Общността действа в изпълнение на обща политика, уредена в Договора, то държавите членки губят възможността да предприемат действия в области, които биха се отразили върху общата политика.

---

[3] Case 22/70, *Commission v. Council* (1971) ECR 268. След няколко схватки през 60-те между Комисията и Съвета ЕК поиска от СЕО да обезсили действията на Съвета относно преговорите и сключването от държавите членки на Европейското споразумение за автомобилен транспорт (ERTA). Преговорите са водени във времето, когато ЕО още не била приела вътрешни правила в тази област. Съветът решил, че преговорите трябва да бъдат продължени и завършени от държавите членки, въпреки че в областта на транспортната политика Общността има изключителни правомощия, дадени ѝ от Договора.

II. Доктрината *ERTA*[4]

Способността за участие в международни отношения с други държави, което ги прави субекти на Международното право, е основен елемент от държавния суверенитет. Поради това съществува неминуема чувствителност и спорни гледни точки, свързани с разпределянето на външните компетенции между държавите членки и Общността. Това е изправило множество случаи пред СЕО през последните десетилетия, което позволи на Съда да очертае обема на външните компетенции.

Решението по случая *ERTA* сега е залегнало в много казуси, които имат отношение към външните компетенции на Общността. СЕО постанови, че когато Общността предприема мерки, отменящи обичайните правила в изпълнение на общите политики, държавите членки не могат повече да предприемат действия, свързани с тези правила.

По същия случай Съдът подчерта, че принципът на паралелността е интегриран в Общностния правен ред, а именно, че „системата от вътрешните Общностни мерки не би могла да бъде отделена от тази на външните отношения". В този конкретен казус Съдът реши, че споразумението *ERTA* съставлява част от общата политика по транспорта и несъмнено попада под изключителната компетентност на Общността. Така принципът на паралелността определя външните компетенции в тази област като приоритет на Общността. Въпреки това като изключение Съдът реши да позволи на държавите членки да продължат преговорите и да сключат Споразумението. Причината за това бе, че евентуално анулиране на решение на Съвета би могло да бъде неудобно и увреждащо положението на Европейската общност на международната сцена[5]. Прекъсването на преговорите и отстояването на предишната позиция би могло да изложи на опасност успешния изход от преговорите.

---

[4] Тази доктрина е по-известна в България с френското съкращение AETR – *бел. ред., А. С.*

[5] J. STEELE, *Impact of the ECJ judgment of 5 November 2002 on freedom to conclude bilateral agreements with third countries in the area of maritime transport* Phare Project PL0003.06, p. 5.

В заключение решението по случая *ERTA* е едно от най-значимите, постановявано от Съда относно определяне обема на външните компетенции на Общността, тъй като то създаде нова легална доктрина за подразбиращата се компетентност на Общността.

Впоследствие в друг сходен казус – *Kramer*[6], Съдът постанови, че подразбиращите се външни компетенции могат да съществуват, дори да не са предприети никакви вътрешни мерки. В такъв случай до момента, в който Общността упражни правомощията си, държавите членки запазват междинна компетентност, доколкото действията им са съвместими с целите на Общността.

III. Становище 1/76[7]

Доктрината *ERTA* е доразвита в становище 1/76, което разширява обема на подразбиращите се компетенции. Съдът трябваше да реши дали проектоспоразумението за създаване на Европейски фонд за вътрешноводни плавателни съдове не противоречи на ДЕО[8]. Обектът на споразумението е ясно определен в чл. 74 и 75 (сега 70 и 71) относно общата транспортна политика, които изрично упълномощават Съвета да приеме мерките, свързани с общите правила за международния транспорт. В посочените членове не е предвидено ЕО да сключва международни споразумения с трети страни. Съдът постанови преди всичко, че би било невъзможно да бъде напълно постигната целта за регулиране на международния транспорт в тази област само чрез създаването на вътрешни общи правила съгласно изрични-

[6] Cases 3, 4, 6/76, Kramer [1976] ECR 1279.

[7] Становище 1/76 г. за схемата на вътрешните водни пътища – Opinion 1/76, 26 April 1977, ECR 1977, p. 741.

[8] Договорът трябваше да рационализира икономическата ситуация в индустрията на вътрешноводния транспорт. Река Рейн и свързаните с нея реки бяха включени в система и така участието на Швейцария стана необходимо. Споразумението трябваше да се сключи от ЕО и някои от държавите членки, които участваха в свързани международни споразумения преди влизането в сила на ДЕО (Конвенциите от Майнхайм и Люксембург).

те правомощия по чл. 75 (сега 71). На следващо място Съдът постанови, че правомощието да сключва международни споразумения, като специфичен инструмент на външните отношения, би могло да се установи не само от изрично предоставените от Договора правомощия, а също така и да се изведе от други негови разпоредби. Това може да се осъществи винаги когато Договорът предоставя вътрешни правомощия на институциите за постигането на определена цел и в случая участието в споразумение е необходимо за постигането на тази цел.

За да обобщим принципа на подразбиращите се компетенции, трябва да се вземе под внимание, че той се прилага, когато вътрешната компетентност вече е била упражнена с цел приемане на мерки по общите политики. Въпреки това те не са ограничени само до тази възможност. Дори при неупражняване на вътрешни правомощия (напр. при преговори или при сключване на споразумение) ЕО има външната компетентност да сключи такова споразумение, доколкото е необходимо за постигане на някоя от целите на Общността. С други думи Общността има правомощието да действа по всички въпроси, свързани с целите и задачите, уредени от Договора.

В становище 1/76 е видно, че външните компетенции на Общността могат да възникнат дори без предварителното упражняване на вътрешни правомощия и когато Съветът все още не е приел вътрешен акт. Както случаят показва, този принцип може да бъде използван само когато се налага предприемане на международно действие в изпълнение на вътрешна задача.

Това тълкуване на подразбиращата се външна компетентност се е използвало няколко пъти от Съда. Например в становище 2/91[9] Съдът постановява: „Правомощието да се поемат международни задължения може да се извлече не само от изрична разпоредба на Договора, но и да се открие имплицитно в уредбата му. … В случаите, в които Общностното право предоставя на институциите на Общността правомощия в областта на вътрешната си система за постигането на специфични задачи, Общността има правомо-

[9] Opinion 2/91 (1993) ECR I-1061.

щието да поема международни задължения, необходими за постигането на тези задачи, дори и при липсата на изрична разпоредба в тази връзка".

IV. Външните компетенции на Европейския съюз

При създаването си Европейският съюз не е персонифициран изрично. Поради това възможността му да участва в международни споразумения е ограничена до приложното поле на чл. 24 от Договора за ЕС[10]. Тази разпоредба се прилага към сключването на международни договори във връзка с Втория стълб – общата политика по външните работи и сигурността, а също и съгласно чл. 38 ДЕС (полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси).

Външните действия по Третия стълб неизбежно станаха значими след 11 септември 2001 г. и след кризата в Ирак. Затова е необходимо да се спомене този въпрос, макар и накратко, във връзка с външните компетенции, които не са стриктно дефинирани в тази област.

V. Промени, уредени в Договора за създаване на Конституция за Европа[11]

Създаването на Европейския съюз и последвалата ревизия на Учредителните договори и практиката на СЕО имат значителен принос за еволюцията на този принцип. След Договора от Ница, на 15 декември 2001 г. бе приета Декларация за бъдещето на ЕС. Един от най-важните въпроси е не само **разпределението на вътрешните и външните компетенции** между ЕО и държавите членки, а и **възприемането на концепциите и доктрините на СЕО**.

В областта на външните компетенции и действия на ЕО и ЕС Конституционният договор съдържа някои нововъведения, които могат да окажат влияние в бъдеще. Поради създаването на една-единствена организация, а именно ЕС,

[10] *Official Journal C 325 of 24 December 2002.*
[11] *Official Journal C 310 of 16 December 2004.*

бе необходима консолидацията на всички съществуващи досега разпоредби.

Новосъздаденият ЕС наследи външните компетенции на ЕО в областта на общата търговска политика (чл. III-315, § 3-5), опазването на околната среда (чл. III-233, § 4), паричната система (чл. III-326), развитие на изследователската дейност и технологиите (чл. III-252, § 4), сътрудничеството за развитие (чл. III-317, § 2).

ЕС също така поема отговорността да сключва договорите за присъединяване с една или повече трети страни или международни организации, което ще породи сътрудничество, включващо насрещни права и задължения, общи действия и специални процедури (чл. III-324). Член III-327 урежда отношенията, както са уредени в ДЕО, без практически промени в тази област.

ЕС като законен правоприемник наследява всички права и задължения, произлизащи от международни споразумения, сключени от ЕО или от Общността съвместно с държави членки. Това засяга не само политиките, упражнявани съгласно ДЕО, а и споразуменията, сключени съгласно чл. 24 и 38 от ДЕС.

Същността на външните компетенции е определена в чл. I-13[12] от Конституционния договор, който съчетава уредбата от предишните договори с тълкуването, дадено от СЕО. ЕС ще получи правомощието да участва в международни споразумения в областите, регулирани от вътрешните му правомощия, или в тези, уредени от юридически акт на Съюза[13]. Ясно се вижда, че подобна разпоредба надвишава действащата уредба, в която външните компетенции са изрично посочени. Новият член дава законна формулировка на доктрината за подразбиращите се компетенции, развита от СЕО, чиито решения съставляват първичното право на ЕО. Чрез тази уредба високодоговарящите страни, създали

[12] Чл. I-13, § 2 постановява: „Съюзът има изключителна компетентност за сключване на международни договори, когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза, необходимо е за упражняването на неговата вътрешна компетентност или засяга вътрешен акт на Съюза".

[13] Остава неизяснено при какви обстоятелства европейският законодател може да реши да възложи тези правомощия на институциите на Съюза в правните си актове. Засега този въпрос не е поставян пред Съда.

новия договор, показаха пълно зачитане на тълкуването, дадено от СЕО, което вече бе допринесло в значителна степен за по-доброто и ефикасно функциониране на Общностното право. Както и при предишни изменения на договорите, новите разпоредби уреждат по-широко дейността по сключване на международни споразумения. В общи линии разпоредбата само по себе си е нова, перифразирана и разположена в частта за Външните компетенции на Съюза. Но ако сравним обхвата на чл. I-13 с анализа на приложното поле на външните компетенции на Общността, направен по-горе в изложението, отчетливо ще забележим, че разпоредбата обобщава становището на Съда.

За воденето на преговори и сключването на международни споразумения е предвидена единна процедура в чл. III-325. Основният обхват е уреден в чл. 300 от ДЕО, който включва и процедурите, уредени в чл. 24 и 38 от ДЕС. Конституцията прогласява ясно съответните отговорности на Комисията и Министъра на външните работи (виж по-нататък в текста) във връзка със започването на преговори. Тя уточнява, че Министърът на външните работи е отговорен за воденето на преговори за сключване на споразумения, които изключително или преимуществено са свързани с Общата политика по външните работи и сигурността. Въпреки това този член не определя кой ще води преговорите, оставяйки Съветът на министрите да излъчи преговарящ или ръководител на преговарящата група на Съюза в зависимост от предмета на споразумението, което ще се сключва.

Конституцията също така укрепва позицията на Европейския парламент, разширявайки правото му да дава консултации по всички споразумения, към чието приложно поле се отнася обичайната или специална законова процедура. Според ДЕС правомощието на Парламента да дава одобрение е ограничено до споразуменията, предполагащи актът за приемането им да бъде изменян чрез съвместна процедура, както и присъединителните договори или споразуменията, които предвиждат значителни бюджетни средства (чл. 300 (3) ДЕО).

VI. Външни действия на Европейския съюз

Външните компетенции на Общността основно са съсредоточени върху търговските отношения, въпреки че Общността развива международни отношения в много повече сфери. Разнообразни външни действия са предприемани най-вече съгласно чл. 24 ДЕС и чл. 38 ДЕС, приложими към Втория стълб на Външна политика и политика по сигурността и към Третия стълб на полицейско и съдебно сътрудничество по проблемите на престъпността.

Предметът на тази разработка е съсредоточен върху правомощието за присъединяване към международни споразумения, но това не може да се разглежда отделно от другите външни действия. Това налага да се обсъдят основните нововъведения в Договора за Конституция с цел да се създаде по-широка представа за външните отношения на Съюза.

С цел постигане на по-голяма яснота на текста на Договора и по-последователен преглед на това как и в кои области може да действа Съюзът на международната сцена, всички разпоредби, отнасящи се до външните правомощия на ЕС, са събрани в един дял от Конституцията. Новият Дял V от Конституцията урежда всички досега съществуващи и новосъздадени разпоредби относно външните действия на Европейския съюз. Това групиране позволява също така **по-добра съгласуваност на действията на Съюза** спрямо трети държави, доколкото всички тези действия, били те с икономически, хуманитарен или политически характер, имат общи задачи[14].

Дял V урежда външните политики на Съюза, две от които вече са добре развити, а именно общата политика по външните работи и сигурността и общата търговска политика. Той регулира също и сътрудничеството с трети държави (напр. сътрудничеството за развитие и хуманитарна помощ), както и отношенията с международни организации. Именно в сферата на външните действия Конституционният договор въвежда най-радикални изменения, най-вече чрез институционални модификации (предимно създаването на поста на Министър на външните работи), и

[14] R. WESSEL, *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations,* 2000, 37 CML Rev. p.1135.

по-малко чрез усъвършенстване на процедурите, които на практика остават непроменени.

Нека започна с най-значимото нововъведение в тази област – създаването на **Министър на външните работи**[15]. Той/тя ще има пост на заместник-председател на Комисията, но ще работи директно с държавите членки по въпросите на външната политика. Въвеждането на тази нова функция би трябвало да засили взаимното доверие между държавите членки. Избраната личност ще отговаря за външните действия на ЕС, както и за дипломатическите служби, които ще се състоят от служители на Съвета, Комисията и националните дипломатически представителства и ще открият делегации в почти всички държави на света. Съгласна съм с идеята, че тази функция ще доведе до по-добра съгласуваност на външните действия на Съюза на политическо и икономическо ниво. Още повече, че другите държави ще разграничават по-лесно самостоятелните действия на Съюза, тъй като Министърът би могъл например да прави изказвания от името на ЕС пред Съвета за сигурност на ООН.

Втората по-значима крачка в сферата на външните действия е по отношение на Общата политика за сигурност и отбрана, в която бяха одобрени няколко важни предложения. Отчитането на различната културна и политическа ангажираност на държавите членки не позволи по-осезателното въвеждане на този предмет и не се постави въпросът за ограничаване неутралитета на дадена държава членка или за сътрудничество с НАТО.

Според някои интересни нововъведения, включително за клаузата за солидарност при терористично нападение и за Агенцията по развитието на отбранителния капацитет, научните изследвания, разузнаването и въоръженията, Съветът може да възложи на група държави членки задачата да поддържат ценностите на ЕС. Предвидено е и засилено сътрудничество в областта на взаимната отбрана, изразя-

[15] Функциите на Министъра на външните работи ще бъдат двойствени, което означава, че ще изпълнява задачите, които в момента са възложени на двама: Главния секретар на Съвета, представител на високо равнище на общата политика по външни работи и сигурност, и член на комисията, отговарящ за външните отношения.

ващо се в задължението за оказване на помощ на държава членка, която е обект на въоръжена агресия на нейна територия (без значение специфичната същност на политиката по сигурност и отбрана на дадена държава членка). С присъединяването към Съюза държавите членки се съгласяват за взаимна солидарност. Това е отразено в **клаузата за солидарност, уредена от Конституцията**, която предвижда, че в случай на терористично нападение или природно бедствие Съюзът трябва да действа, още повече, ако държава членка е жертва на въоръжена агресия на собствената ѝ територия, другите държави членки трябва да ѝ оказват помощ и съдействие.

Във връзка с външната политика важно е да се отбележи, че Съветът в повечето случаи ще продължи да взема решения **единодушно.** Конституцията не въведе очакваните от някои изменения на това правило. В един Съюз, състоящ се от 25-30 държави, единодушното начало, като например правото на вето на всяка държава членка, прави вземането на решения твърде сложно.

Заключение

Европейската общност за последните няколко години се трансформира от международна организация, фокусирана предимно върху постигането на икономическа интеграция на своите членове, в уникален политически съюз. Изключителните правомощия конституират реалното и категорично прехвърляне на компетенции от държавите членки[16]. Широкият обхват на правото да участва в международните отношения като част от изключителните правомощия на ЕС, от една страна, показва сериозната значимост и необходимост от регулация на този аспект, а от друга – повишава ефективността на този правен метод за постигане целите на Общността. Въпреки всичко все още е трудно да се предвиди бъдещото развитие на външните отношения на ЕС, като се има предвид несигурността относно влизането в сила на

[16] R. and L. HOLDGAARD, *The External Powers of the European Community,* Juridisk Institut Aarhus Universitet p. 187, http:// www.rettid.dk/artikler/20010108.pdf

Конституционния договор, което най-рано ще се разбере към края на 2006 г.[17]

Външните отношения придобиват все по-важно значение за ЕС и вече не са строго свързани с интеграцията на вътрешния пазар. Разширените задачи на ЕС според Конституционния договор се отразяват на тази трансформация. Дори и стъпките, предприети от Конституционния договор, да са малки и не силно впечатляващи, трябва да не забравяме, че ЕС сега е по-голям от всякога и повечето държави трябва да променят възгледите си относно техните суверенни компетенции.

Може да се очаква, че СЕО ще разглежда делата, свързани с външните отношения, в светлината на Конституционния договор, когато той влезе в сила. Винаги има достатъчно основания за неясноти, конфликтни ситуации по повод новите компетенции и необходимост от тълкуване.

[17] Относно състоянието на ратификационната процедура вж. http://europa.eu.int/futurum/referendum_en.htm

ПРОМЕНИТЕ ВЪВ ФИНАНСОВАТА И БЮДЖЕТНАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, ПРЕДВИДЕНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ

Д-р Емрик Пото
Доцент в Университета Лил II,
член на GERAP-GREEF

1. Финансовите разпоредби на Договора за приемане на Конституция за Европа, подписан на 29 октомври 2004[1] (наричан в настоящия текст Конституционен договор), заслужават да бъдат анализирани поне по две причини. От една страна, те са сред тези въпроси, относно които преговорите бяха сравнително тежки не само в Конвента за бъдещето на Европа, но също и по време на междуправителствената конференция. Като пример може да се посочи, че за да бъде постигнат напредък в преговорите в Конвента, се наложи създаването на два дискусионни кръга: един за собствените средства на ЕС и втори за бюджетната процедура[2]. От друга страна, някои от финансовите разпоредби на Конституционния договор са повече от новаторски. Държавите членки успяха да постигнат съгласие относно реформирането на някои от действащите решения във финансовата сфера – нещо, което не беше възможно при предходните редакции на Учредителните договори.

2. Преди да навлезем в анализа на новите финансови разпоредби, следва да очертаем тяхното място в Конституционния договор. Тази предварителна задача позволява да

[1] JOUE n° C 310 du 16 décembre 2004.

[2] Дискусионният кръг относно собствените средства на ЕС беше ръководен от Иниго Мендез де Виго. Дейността му протече от април до началото на май 2003 (виж Rapport final du cercle de discussion sur les ressources propres, Conv. 730/03). Що се отнася до кръга по бюджетната процедура, негов председател беше Хенинг Кристофърсен и дейността му се осъществи от март до началото на април 2003 (виж Projet de rapport final du cercle de discussion sur la procédure budgétaire, Cercle II, WD 11).

констатираме, че финансовите разпоредби, както и всички други институционални разпоредби, са разделени. В първата част на договора се намира дял VII, посветен на финансите на Съюза, който съдържа четири члена (чл. I-53 до I-56). Тази уредба е допълнена в трета част на договора от една глава, посветена на финансовите разпоредби, обединяваща четиринадесет члена (чл. III-402 до чл. III-415). Поради това анализът на новаторския характер на финансовите разпоредби изисква свързан прочит на тези две части на договора. По отношение на подхода за разделяне се налага обаче да бъде направена една първа бележка. Известно е, че това разделяне почива на желанието да бъдат откроени в рамките на Европейската конституция съществените общи принципи от тези, които имат по-малко определящо значение. Следователно особено внимание трябва да бъде отделено на финансовите разпоредби, включени в първата част, още повече, че тяхното място ги предпазва от редакция по т.нар. опростена процедура (чл. IV-444).

3. Като част от встъплението е удачно да бъде поставен и акцент на съществената промяна на бюджетната архитектура на Европейския съюз, осъществена от Конституционния договор. Понастоящем Европейският съюз не разполага с наистина самостоятелен бюджет. Това е резултат във висока степен от сложната структура на Съюза, предвидена от Договора от Маастрихт. От една страна, Европейският съюз не е уреден изрично като самостоятелно юридическо лице. От друга страна, Договорът за Европейския съюз предвижда, че Съюзът се основава на Европейските общности, без да ги подменя[3]. Вследствие на това договорът предвижда, че общите административни разходи и по-голямата част от оперативните разходи, произтичащи от общата политика в областта на външните отношения и сигурността, също както от полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, се поемат от общия бюджет на Европейските общности[4]. В резултат на това почти всички разходи на Европейския съюз понастоящем са за сметка на бюджета на Европейските общности. Дори в работен по-

[3] Чл. 1, ал. 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

[4] Чл. 28 и чл. 41 от ДЕС.

рядък в рамките на административната практика той бива наричан „общ бюджет на ЕС", въпреки че в юридическо отношение остава общият бюджет на Европейските общности и Съюзът в собствено качество не разполага с отделни средства. Конституционният договор слага край на тази сложна бюджетна архитектура. Той предоставя на Европейския съюз действителен собствен бюджет (виж чл. I-56). Следва също да се изтъкне, че Конституционният договор предоставя изрично на новия ЕС юридически персоналитет[5]. Собственият бюджет на ЕС наследява в известна степен общия бюджет на Общностите, който от своя страна престава да съществува. Известно е, че Конституционният договор прекратява съществуването на Европейската общност, която бива наследена от новия ЕС[6]. Но ако Конституционният договор прекратява Европейската общност и оттам разходите на тази организация, той оставя непокътната Евроатом. На първо място чл. IV-437 не визира Договора за Европейската общност за атомна енергия (ДЕОАЕ) сред актовете, които Договорът за приемане на Конституция за Европа отменя. Освен това протокол № 36 към Конституционния договор има за цел да измени някои разпоредби на ДЕОАЕ, което ясно показва, че той остава в сила. Накрая чл. IV-438 не предвижда, че новият ЕС наследява Европейската общност за атомна енергия. Следователно няма съмнение, че ЕОАЕ продължава да съществува и при действието на Конституционния договор. В този контекст трябва да се постави въпросът относно необходимите разходи за нейното съществуване. Известно е, че понастоящем те се поемат от бюджета на Европейските общности, който е общ бюджет и за двете общности. В случай че Конституционният договор влезе в сила, тези разходи следва да бъдат поети от бюджета на Съюза[7], което ще има за последица преустановяване съществуването на втория обект на общия бюджет на Европейските общности. Следователно може да се приеме, че

[5] Чл. I-7 на Конституционния договор.

[6] Чл. IV-437 и чл. IV-438 от Конституционния договор.

[7] Чл. 12 на Протокол № 36 към Конституционния договор, изменящ Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия.

новият бюджет на ЕС ще наследи настоящия общ бюджет на Европейските общности.

Ако оставим настрани това относително опростяване на бюджетната архитектура на ЕС[8] и без претенции за изчерпателност, може да бъде направено заключението, че Конституционният договор води, от една страна, до сравнително ограничена реформа във финансовата система на Съюза (I) и, от друга страна, до привидна промяна в бюджетната система на Съюза (II).

I. ОГРАНИЧЕНАТА РЕФОРМА НА ФИНАНСОВАТА СИСТЕМА

4. Финансирането на ЕС се разглежда в първата част на Конституционния договор в чл. I-54. Вторият параграф на тази разпоредба урежда принципа на общо финансиране на бюджета на Съюза от собствени средства, което съвсем не е новост. Както е известно, смяната на държавните финансови вноски със собствени приходи е извършена с решение на Съвета през 1970 г., основано на договорите за създаване на Европейската общност и Европейската общност за атомна енергия[9]. Що се отнася до принципа за цялостно финансиране на бюджета от собствени приходи, той е въведен в първичното право с Договора от Маастрихт[10]. Следователно Конституционният договор запазва степента на финансова самостоятелност на ЕС, която съществува понастоящем. Трябва да се подчертае обаче, че договорът не преминава в нов етап в утвърждаването на финансовата самостоятелност

[8] Опростяването е относително, тъй като някои разходи, свързани с дейността на ЕС, ще останат за сметка на държавите членки и няма да бъдат поети от общия бюджет на Съюза. Такъв е случаят в рамките на ОПОВОС с оперативните разходи по действия от военно естество или действия в сферата на отбраната (чл. III-313, § 2). Такъв е и случаят на оперативни разходи по повод осъществяването на засилено сътрудничество (чл. III-421).

[9] Décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés, JOCE n° L 94 du 28 avril 1970, p. 19.

[10] Чл. 269 от Договора за създаване на Европейската общност.

въпреки многото предложения в тази посока, включително и по време на Конвента за бъдещето на Европа. Така понятието „собствени средства" отново не получава фискално измерение (А). Европейският съюз, от друга страна, не разполага с компетентността да си осигури средствата, необходими за постигане на неговите цели (Б).

А. Липсата на фискален характер на собствените средства

5. Конституционният договор в действителност не дава изрична дефиниция на понятието „собствени средства". От тази гледна точка той запазва подхода на ДЕО. Разбира се, част от доктрината счита, че ДЕО съдържа имплицитно една фискална по своя характер дефиниция на „собствените средства" вследствие на факта, че те заменят финансовите вноски на държавите членки, също както и че те са тясно свързани с необходимостта от финансова самостоятелност[11]. Тази решителна позиция се сблъсква същевременно с реалността, при която собствените средства са предоставени на Европейските общности въз основа на чл. 269 от ДЕО. Известно е, че две категории от тези средства – тези, които произтичат от ДДС и БНП – са предоставени от държавите членки и се приближават в значителна степен до националните финансови вноски. Отслабването на финансовата автономия в резултат на този модел на финансиране беше поставено на внимание в рамките на Конвента. Като пример може да се посочи един работен документ, който изхожда от Секретариата на Конвента и който основателно подчертава, че „най-голямата част от собствените приходи са трансфери за сметка на националните бюджети. …Тази нарастваща зависимост на Общността от трансфери, кои-

[11] Вж. по-специално **C-D. EHLERMANN,** *The financing of the Community; The distinction between Financial contributions and own resources*, Common Market Law Review, 1982, pp. 571-589. Европейската комисия дълго време защитаваше подобно разбиране. Така например през 1978 г. Комисията прие, че „собствените средства имат фискален характер и трябва да бъдат в задължение на физическите и юридическите лица в Общността… и че е налице пряка връзка между Общността и източника на средствата, тоест всеки икономически оператор, обложен с общностно данъчно вземане". Вж. Commission des CE, Financement du budget de la Communauté, Livre vert du 23 novembre 1978, *Bull. CE*, suppl. 8/78, spéc. p. 17.

то по същество идват от националните бюджети, води до това, че финансирането на ЕС бива обвързано с националните бюджетни политики и подхранва претенциите на държавите членки за ползите, които се реализират на национално ниво чрез средства от общностния бюджет…"[12]. Някои членове на Конвента защитаваха освен това идеята за въвеждане на европейски данък с оглед постигането на повече прозрачност и справедливост във финансирането на Съюза. От една страна, този данък, както плащането на един данък на национално ниво, ще бъде мярка, която позволява на гражданите да знаят как и в каква степен финансират Европейския съюз, което настоящите източници на собствени средства, свързани с ДДС и БНП, не позволяват[13]. От друга страна, въвеждането на европейски данък би дало възможност за утвърждаване на финансовата справедливост в Съюза като функция на отношенията между гражданите, а не като функция на отношенията между държавите членки, каквато е ситуацията понастоящем. Въпреки тази сравнително убедителна аргументация Конвентът не предложи да бъде дадена фискална дефиниция на собствените приходи[14], а междуправителствената конференция не влезе в противоречие с него по този въпрос Финансовите вноски, „пременени" като собствени средства, имат дълги години пред себе си, тъй като разпоредбите на Конституционния договор не предвиждат тяхната замяна с реални собствени средства, осигурени чрез пряко облагане на частните лица. Следва да се подчертае, че в дискусионния кръг относно собствените ресурси, формиран в рамките на Конвента, бързо се достигна до извода, че „системата на финансиране на ЕС, дори същността и особеностите на източниците

[12] Note du 9 avril 2003 du secrétariat de la Convention au «Cercle de discussion» sur les ressources propres portant sur la description du système des ressources propres, Cercle 3, WD 01, spéc. p. 10.

[13] Note du 14 mars du Praesidium a la Convention portant sur les finances de l'Union, Conv 602/03, spéc. p. 4.

[14] Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003, JOUE n° C 169 du 18 juillet 2003.

на средства, са въпрос на производното право…"[15]. Това по същество дава зелена светлина на европейския законодател да запази и засили настоящото предимство на финансирането от държавни вноски.

6. Достатъчно далеч от стремежа да изведе всички последици от понятието „собствени средства", Конвентът дори може да бъде упрекнат, че е поставил под въпрос самата употреба на това понятие. Това проличава от работите на дискусионния кръг по собствените средства. Предвид настоящото държавно финансиране кръгът приема, че понятието „собствени средства" би могло да доведе до известно объркване. Някои членове на кръга предлагат на тази основа замяната на понятието „собствени средства" със значително по-скромното понятие „бюджетни средства"[16]. Ако кръгът не приема предложението, това става за сметка на преформулиране на понятието собствени средства. Окончателният доклад изтъква, че в действителност следва да бъде запазена „концепцията за собствени средства" в смисъла на средства, които принадлежат по право на Съюза"[17]. Впрочем тази дефиниция беше възприета и от Президиума в неговия коментар на проекта за Конституционен договор[18]. Така понятието „собствени средства" бе ерозирано в значителна степен в резултат на процеса на изработване на конституционната уредба. От друга страна, този минималистичен опит за дефиниция в рамките на подготвителните работи в Конвента може би ще позволи да бъде осъдена десетилетната практика на държавите членки, за щастие неизведена в общо правило, да включват в своя национален бюджет собствените средства на ЕС, а в някои случаи дори да ги утвърждават с акт на националния парламент[19].

---

[15] Conclusions du débat lors de la réunion du Cercle III du 25 avril 2003, Cercle 3, WD 11, p. 3.

[16] Rapport final du cercle de discussion sur les ressources propres, Conv. 730/03, p. 2.

[17] Пак там.

[18] Финансовите средства на Съюза: проект за чл. 38 до 40, Conv. 602/03, p. 3.

[19] По този въпрос си позволявам да посоча своята дисертация, *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Dalloz, Coll. NBT, 2004, vol. 38, Préface de M. Lascombe, p. 198 & suiv.

7. Без да придава на понятието „собствени средства" една изцяло фискална дефиниция, Конституционният договор можеше да подчертае възможността те да имат фискален характер, което би представлявало овластяване, дори насърчаване на европейския законодател да се ориентира към развитието на наистина собствени за Съюза средства. Европейската комисия имаше нагласа да подкрепи подобен компромис. В своя разработка „Пенелопа" тя предложи в Конституцията да бъде прецизирано, че „собствените ресурси могат да съдържат един или повече данъци, предоставени изцяло или отчасти на Съюза"[20]. Като прилага един прагматичен подход, Комисията в действителност допуска, че занапред собствените средства трябва да бъдат осигурявани както от гражданите, така и от държавите членки. Успоредно с това обаче тя предлага на Европейския конвент да бъде намерено положение на равновесие между двете категории приходи[21]. Именно за да бъде намерено това равновесие, проектът „Пенелопа" предлага в Конституцията да бъде включена разпоредба, която утвърждава, че „финансирането на разходите на ЕС се осигурява чрез собствени средства, които гарантират неговата финансова самостоятелност"[22]. Предложението на Комисията обаче не бе възприето, както не бяха възприети и предложенията на някои държави членки, в това число и Франция[23], в които се отстоява пред Конвента включването на правна основа, позволяваща налагането на европейски данък. Следва да се подчертае, че дискусионният кръг относно собствените ресурси не успя да постигне консенсус по този въпрос. Някои от членовете на Конвента се противопоставиха на каквото и да е развитие на собствените ресурси по посока на взема-

[20] Commission des CE, Etude de faisabilité, Contribution a un avant-projet de Constitution pour l'UE. Document de travail du 4 déc. 2002, p. 27 (art. 92).

[21] Commission des CE, Pour l'Union européenne. Paix, Liberté, Solidarité. Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle. COM (2002) 728 final, p. 14.

[22] Commission des CE, Etude de faisabilité. Contribution a un avant-projet de Constitution pour l'UE. Document de travail du 4 déc. 2002, p. 27 (art. 92).

[23] Contribution présentée par M. Dominique de Villepin sur la réforme des dispositions financières du Traité, Contrib 298, Conv 668/03, spéc. 4.

ния с фискален характер[24]. В резултат на това Президиумът на Конвента не предложи включването на специална правна основа за европейско данъчно облагане. Той обаче изтъкна, съобразно заключенията на дискусионния кръг, че подобна изрична правна основа не е необходима, защото понятието „собствени ресурси" включва и ресурси от фискално естество[25]. Този прочит впрочем е изцяло съвместим с традиционната позиция на доктрината по отношение на настоящата редакция на чл. 269 на ДЕО[26]. Междуправителствената конференция възприе този скромен проект на Конвента в материята на собствените средства и в крайна сметка Конституционният договор не съдържа изрична правна основа за въвеждането на европейски данък, но имплицитно овластява европейския законодател да създаде такъв данък като форма на собствен ресурс. Следователно той трябва да определи и степента на финансова самостоятелност на Европейския съюз, макар че това правомощие не може да бъде осъществено напълно свободно.

Б. Липсата на право ЕС да установи самостоятелно необходимите източници на средства

8. В действителност, ако Конституционният договор не носи нищо ново по отношение дефинирането на собствените средства, то той е също толкова консервативен и по отношение на процеса на вземане на решения по разглежданите ресурси. Това дава основание да се смята, че Европейската конституция не предоставя на Съюза възможността да взема самостоятелно решение за осигуряване на необходимите за постигане на целите му средства. Преди всичко следва да се констатира, че Конституционният договор възприема в общи линии настоящата процедура, приложима относно собствените средства (чл. I-54, § 3). От една страна, решенията относно уредбата на собствените средства

[24] Rapport final du Cercle de discussion sur les ressources propres, Conv 730/03, spéc. p. 6 –7.

[25] Projet de Constitution, Volume I – Texte révisé de la Partie I, Conv 724/03, spéc. 124.

[26] Вж. например **G. ISAAC,** *La notion de ressources propres* – in: *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Paris, Economica, 1986, p. 70–78.

се приемат от Съвета с единодушие, след най-обикновено консултиране с Европейския парламент. От друга страна, влизането в сила на тази уредба е подчинено на ратификация от държавите членки съобразно определения в тяхното конституционно право ред.

9. Като възпроизвежда настоящата процедура, която се прилага относно собствените средства[27], Конституционният договор не се отдалечава изобщо от проекта на Конвента за бъдещето на Европа. Същевременно много членове на Конвента отстояваха идеята за необходимото реформиране на тази изключително тежка процедура, но се сблъскваха с твърдото противопоставяне на някои свои колеги и в частност с някои представители на държавите членки[28]. Трябва да се има предвид също, че още през ноември 2002 г. работната група по опростяването на инструментите и процедурите, формирана в рамките на Конвента, обобщи: „Съветът трябва да запази своята водеща роля по отношение определянето режима на ресурсите на Съюза, който след това следва да бъде приет от държавите членки" [29]. Това, което се иска, е запазване статуквото. Това ще накара впрочем Президиума да се задоволи в своя първи проект относно финансовите разпоредби[30] с възпроизвеждането на настоящата процедура по уредбата на собствените средства (чл. 269 ДЕО). Той поставя същевременно пред членовете на Конвента въпроса: дали, като се има предвид ефектът на нарастване на държавите членки, ще е възможно да бъде осигурено финансирането на разширения ЕС чрез решение, което трябва да бъде прието с единодушие, а след това и ратифицирано от всички държави членки? Този провокативен въпрос, придружаващ един повече от скромен проект, предизвика реакцията на значителен брой членове на Конвента, въплътена в представените предложения. Значителна трудност обаче произтече от факта, че реакциите на членовете на Конвен-

[27] Чл. 269 ДЕО.

[28] Réactions au projet d'articles 38 a 40 du traité constitutionnel (les finances de l'Union) – Analyse, Conv. 643/03.

[29] Rapport final du groupe de travail IX «Simplification», Conv 424/02, p. 19.

[30] Les finances de l'Union: projet d'articles 38 a 40, Conv 602/03.

та се оказаха напълно противоречиви: някои отбраняваха със „зъби и нокти" настоящата процедура, други предложиха нейното облекчаване в няколко различни форми – премахване гласуването с единодушие и/или премахване изискването за ратификация, по-пълно включване на Европейския парламент в процеса[31]. Работата на дискусионния кръг относно собствените средства след много трудности донякъде преодоля тази какофония. Тя доведе до едно компромисно решение, но не успя да осигури консенсус по него, а само да формира мнозинство в негова подкрепа. Постигнатият компромис, близък до предложенията на Франция, се състои в това да бъдат уредени две различни правни основи за собствените ресурси[32]. Едната би била приложима относно основните принципи. Тя би запазила настоящата процедура. Другата би следвало да се прилага по отношение производните елементи в определянето на собствените ресурси, което ще позволи да се въведат някои нови, по-интегрирани решения.

10. Това компромисно решение се възпроизвежда и в Конституционния договор. Разпоредбата относно собствените средства (чл. I-54) предвижда две правни основи. Първата, вече посочена, се прилага общо за всички разпоредби, свързани със собствените средства. Тя предвижда гласуване с единодушие и ратификация на национално ниво (чл. I-54, § 3). Втората се прилага по отношение мерките на изпълнение в системата на собствени средства и препраща към приемането на европейски закон от Съвета, при необходимо квалифицирано мнозинство и одобрение от Европейския парламент (чл. I-54, § 4). *Prima facie*, тази втора правна основа може да се разглежда като важно нововъведение във финансовата област, което Конституционният договор осъществява[33].

---

[31] Rapport de synthèse relatif a la session plénière des 3 et 4 avril 2003, Conv 677/03, spéc. p. 14.

[32] Rapport final du Cercle de discussion sur les ressources propres, Conv 730/03.

[33] Член I-54, § 4 от Договора за приемане на Конституция за Европа: „Европейски закон на Съвета определя мерките на изпълнение в системата на собствени средства на Съюза, доколкото това е предвидено в европейския закон по § 3. Съветът се произнася след одобрение от Европейския парламент".

11. Изглежда, че тя въвежда в действителност известна гъвкавост, която не съществува в настоящата уредба на ДЕО. Подобно тълкуване обаче трябва да бъде чувствително нюансирано. В практиката от много години Съветът беше запълнил до определена степен липсата на такава правна основа за мерките на изпълнение в областта на собствените средства. За тази цел той включваше в решението за собствените средства правна основа, позволяваща приемането на разпоредби по изпълнението при една опростена процедура, като така се спестяваше фазата на ратификация на национално ниво[34]. Предвид на тази практика може да се каже в заключение, че решителният принос на втората правна основа в областта на собствените средства се състои в препращането към процедура, която включва гласуване с квалифицирано мнозинство в рамките на Съвета и одобрение от страна на Европейския парламент.

12. Въпреки изтъкнатото дотук обаче, е възможно тази процедура да има ограничено приложение и да остане мъртъв текст. На първо място следва да се има предвид, че Конституционният договор предвижда изрично мерките на изпълнение да не могат да бъдат приемани, освен при положение, че това е предвидено в решението за собствените ресурси. Нищо не пречи следователно законодателят „от най-висок ранг" да препрати към опростената процедура за мерките на изпълнение. Вследствие на това може да се допусне, че законодателят „от най-висок ранг" ще разполага с правото да определи приложното поле на изпълнителните мерки, които могат да се приемат по опростената процедура. От тази гледна точка разпоредбите на Конституционния договор са значително отстъпление в сравнение с тези на проекта на Конвента, който се ограничаваше да посочи, че европейски закон определя конкретните решения по

[34] Чл. 8 от решението на Съвета от 29 септември 2000 г. относно системата на собствени средства на Европейските общности, *JOCE n° L 253 от 7 октомври 2000, p. 42: „Съветът с единодушие, по предложение на Комисията и след консултиране с Европейския парламент приема необходимите за прилагането на настоящото решение разпоредби, също както и разпоредбите относно контрола над покриването, предоставянето на Комисията и превеждането на приходите, посочени в чл. 2 и 5"*.

ресурсите на Съюза[35]. Може да се постави въпросът: дали относително интегрираният характер на опростената процедура няма да има отрицателен ефект върху държавите членки и да ги накара да откажат да включат в европейския закон относно собствените средства разпоредба, предвиждаща приемането на мерки на изпълнение въз основа на § 4 на чл. I-54. При тази възможност някои категории изпълнителни мерки биха могли да бъдат приети при много поблагоприятен за Съвета ред. Финансовите разпоредби на третата част на Конституционния договор (чл. III-412, § 2) предвиждат в действителност конкретните правила по предоставяне на Комисията на предвидените бюджетни приходи в режим на собствени средства, също както и мерките при временен недостиг на средства да се приемат от Съвета чрез европейски регламент. В този случай Съветът следва да приложи гласуване с квалифицирано мнозинство. От значение е също, че това са мерки с временен характер[36] и че през определен етап от време те трябва да се приемат с единодушие (чл. III-412, § 3). Най-важното обаче може би е, че Съветът приема решение по тези въпроси след обикновено консултиране на Европейския парламент, докато чл. 54, § 4 изисква одобрението на Парламента.

13. Следва също да се подчертае, че някои въпроси не могат да бъдат включени в приложното поле на мерките за изпълнение, имайки предвид, че те са част от системата на разпоредби относно собствените ресурси. Вследствие на това тези въпроси следва да бъдат разглеждани по реда на обикновената процедура, при която в Съвета е необходимо гласуване с единодушие, също както и ратификация на национално ниво. Един от тези въпроси несъмнено е създаването и отмяната на дадена категория собствени ресурси. Чл. I-54 уточнява в § 3, че тези въпроси се решават по реда, предвиден за собствените ресурси. Същевременно понятието „категория" собствени средства може да позволи възникването на известна гъвкавост, която липсва понастоящем. В какво

[35] Чл. 53, § 4 от проекта: „С европейски закон Съветът определя конкретните решения по средствата на Съюза. Съветът на министрите приема акта след одобрение на Европейския парламент".

[36] До 31 декември 2006 г.

се изразява тя? Действащото решение относно собствените средства прецизира, че „съставляват собствени средства за бюджета на Европейския съюз приходите от всяка нова такса или данък, която бъде установена във връзка с дадена обща политика, в съответствие с ДЕО или ДЕОАЕ"[37], като добавя: „доколкото процедурата по чл. 269 от ДЕО или чл. 173 от ДЕОАЕ е проведена изцяло"[38]. Следователно предоставянето на ЕС на приходи от всеки нов данък или такса във връзка с определена общностна политика подлежи не само на гласуване с единодушие в рамките на Съвета, но също и на ратифициране от отделните държави членки. Въвеждането на понятието „категория" собствени средства от чл. I-54 може да позволи да бъде променен занапред този ред. Благодарение на едно наистина разширително тълкуване, но изцяло съответстващо на понятието „категория", основано на неговия полезен ефект, може да се изведе, че разпоредбите относно собствените средства правят от приходите, произтичащи от всяко ново вземане в резултат на една общностна политика, категория собствени средства. Същите разпоредби препращат и към мерки за изпълнение, които следва да определят условията по предоставянето на ЕС на приходите, произтичащи от новите общностни вземания.

14. Към настоящия момент следва да се потърси отговор на въпроса: дали създаването и отмяната на една категория собствени средства не представлява единствената мярка, която не може да бъде приемана освен по реда за собствените средства. При всички положения е ясно, че това е единствената мярка, изрично посочена от § 3 на чл. I-54. Това може би е изненадващо при сравнение между текста на договора и проекта на Конвента. В него беше определено много по-точно съдържанието на европейския закон относно собствените средства, който следва да бъде подложен на ратификация от държавите членки. Според членовете на Конвента този закон трябваше да определи

[37] Чл.2, § 2 от решението на Съвета – Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes *JOCE n° L 253 du 7 octobre 2000 p. 42*

[38] Пак там.

лимита на собствените средства на Съюза[39]. Вследствие на това би било изключено таванът на тези средства да се определя, респективно повишава, чрез мерки по изпълнението. Това предложение обаче не успя да спечели държавите членки. Трябва да се подчертае, че то би довело до задължение за европейския законодател да включва в разпоредбите, които следва да се ратифицират, таван на собствените средства, а оттам да ограничи обема на ресурсите на ЕС, също както и неговата финансова самостоятелност. След отпадането на това изискване от правна гледна точка може да се допусне, че в разпоредбите относно собствените средства няма да бъде установяван никакъв таван. Следователно въпросът, който трябва да се изясни, е дали тези разпоредби препращат решаването на въпроса за тавана към мерките на изпълнение. Подобно заключение е съмнително, освен ако по отношение на понятието „собствени средства" не се приложи твърде широка концепция. Това обаче не означава, че подобно тълкуване ще позволи на ЕС да се справи с евентуална ситуация на финансов недостиг, тоест без да преминава за целта през 25 национални ратификации. Класическото възражение относно наличието на съгласие за облагане би могло да бъде лесно преодоляно, тъй като Европейският парламент следва да одобрява мерките по изпълнение на разпоредбите относно собствените средства. Въпреки това обаче е изключително малко вероятно Съветът да постигне единодушие относно това да не се установява лимит на собствените средства на ЕС в разпоредбите, които следва да бъдат ратифицирани от отделните държави членки.

15. По отношение реда на определяне на собствените средства може да се каже в заключение, че Конституционният договор реализира повече от скромни нововъведения. Всяка държава членка запазва право на вето, що се отнася до определянето реда на финансиране на Европейския съюз. Можем да се обзаложим, че както и досега, някои държави

[39] Чл. 53, § 3 от проекта за Конституционен договор: „С европейски закон Съветът на министрите определя лимита на средствата на Съюза и може да установява нови категории средства или да отменя вече съществуващи категории".

нетни контрибутори ще използват това право, за да получат определени компенсации. Противно на духа на солидарност между държавите членки и народите на Съюза, съществува риск теорията на справедливото връщане да продължи да се развива. Накрая ще обърнем внимание относно това, което би могло да се определи като неяснота в Конституционния договор. Както предлагаше Конвентът, Конституционният договор уточнява в първия параграф на чл. I-54, че „Съюзът си осигурява необходимите средства за постигане на своите цели и за успешното осъществяване на своите политики". Тази разпоредба не е новост. Дължим я на Договора от Маастрихт. Понастоящем тя фигурира в чл. 6 на ДЕС след основните принципи, на които се основава ЕС (зачитане правата на човека, на националната идентичност и др.). В този контекст тя вероятно изглежда като изключително широка разпоредба. В Конституционния договор тя има много по-ясно изразен финансов характер, като се има предвид, че фигурира в първия параграф на член, озаглавен „Собствени средства на Съюза". Следователно средствата, които Съюзът трябва да осигури за постигане на неговите цели и за осъществяването на неговите политики, са от финансово естество. Следва задължението на Съюза да акумулира финансови средства. И именно тук се проявява известно противоречие, защото ЕС в действителност не разполага с необходимата компетентност да гарантира изпълнението на този принцип. Той не определя самостоятелно нито реда на своето финансиране, нито размера на средствата, с които разполага. Несъмнено Съветът, който следва да приеме европейския закон относно собствените средства, е институция на Съюза, но неговият акт трябва да бъде ратифициран от държавите членки. В случаи на отказ от страна на една или повече държави членки да бъдат увеличени собствените средства на европейския бюджет, Съюзът не би могъл да реализира принципа, на който е подчинен. Затова може би отново трябва да се върнем към идеята, според която по силата на лоялното сътрудничество държавите членки имат задължението да предоставят на Съюза необходимите финансови средства[40].

[40] Conclusions de M. l'Avocat général J. Mischo dans l'affaire 377/87, *Rec.* CJCE 1988, p. 4036.

II. ПРИВИДНАТА ПРОМЯНА В БЮДЖЕТНАТА СИСТЕМА НА ЕС

16. Ако Конституционният договор променя доста скромно общата рамка на финансиране на ЕС, то той реформира в дълбочина бюджетната система на Съюза. Конституцията я трансформира в система, основана на консенсуса, т.е. на необходимото съгласие между Европейския парламент и Съвета. За да постигне това, Конституционният договор изменя значително настоящото разположение на силите, което е в полза на Съвета. Две ключови нови решения са определящи за новата институционална конфигурация: от една страна, установяването на обвързващо многогодишно финансово програмиране (А) и, от друга, трансформирането на ежегодната бюджетна процедура в същинска процедура на съвместно вземане на решения (В).

А. Установяването на обвързващо многогодишно финансово програмиране

17. Конституционният договор съдържа в действителност две разпоредби (чл. I-55 и III-402), които се отнасят до определянето на задължителна многогодишна финансова рамка. Един пръв бърз прочит може да ни накара да оспорим новаторския характер на разпоредбите относно многогодишната финансова рамка. Би следвало да се припомни, че ако ДЕО не съдържа никаква норма относно този въпрос, институционалната практика се развива в тази посока още от 1988 и води до приемането на многогодишните финансови перспективи[41]. И именно единодушно оценението като положителен ефект от тази практика накара Конвента за бъдещето на Европа с подкрепата на Европейския парламент да предложи официалното уреждане в Конституционния договор на тази форма на многогодишно финансово програмиране. В този контекст следва да се прибави, че подобно на настоящите финансови перспективи, многого-

[41] По този въпрос вж. по-специално **G. ISAAC**, *L'encadrement a moyen terme des finances publiques communautaires. L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire*, *Revue française de finances publiques*, 1994, pp. 9-38.

дишната финансова рамка, предвидена от Конституционния договор, има за цел „да осигури системното управление на финансите на Съюза в рамките на собствените средства" и с оглед на това „той определя годишните тавани на перата по категории разходи" (чл. I-55, § 1). В заключение трябва да се изтъкне, че бюджетът на ЕС в приложение на Конституционния договор следва да спазва многогодишната финансова рамка (чл. I-55, § 3), което не е абсолютна новост, защото понастоящем двата клона на бюджетната власт са обвързани от финансовите перспективи[42].

18. Това обаче не трябва да ни заблуждава. Разпоредбите на Конституционния договор относно многогодишната финансова рамка не се ограничават да кодифицират институционалната практика. Действащите финансови перспективи произтичат, както е известно, от вътрешноинституционално споразумение, подписано от Съвета, Европейския парламент и Комисията. Техният задължителен характер следва от доброволния ангажимент, поет от всяка от трите институции. В сегашната система липсата на съгласие между трите общностни институции относно изчисленията за нови финансови перспективи може да доведе до провала на финансовото програмиране. Често се забравя, че настоящото междуинституционно споразумение относно бюджетната процедура се прилага до 2006 г. и при липсата на съгласие за ново споразумение то може да бъде денонсирано от всяка от трите институции[43]. В тази хипотеза двата клона на бюджетната власт няма да бъдат подчинени на разходни тавани, като така ще се възвърне възможността за самостоятелна преценка в рамките на бюджетната процедура. Това положение е от естество да засили позицията на Европейския парламент в преговорите по финансовите перспективи. Той разполага понастоящем в бюджетната процедура с правото на последна дума относно незадължителните разходи, тоест относно половината от общия бюджет. В случай на несъгласие със Съвета относно новите финансови перспективи Пар-

[42] Точка 11 от Междуинституционното споразумение от 6 май 1999 г. между ЕП, СМ и ЕК относно бюджетната дисциплина и подобряването на бюджетната процедура, *JOCE* n° C 172 du 18 juin 1999.

[43] Точка 26 от цитирания договор.

ламентът може да предпочете да не се обвързва и да приеме самостоятелно решение относно бюджетната политика по отношение на незадължителните разходи.

19. От тази гледна точка Конституционният договор променя изцяло ситуацията, донякъде и институционалното равновесие, най-малкото поради две причини. На първо място Конституционният договор предвижда, че многогодишната финансова рамка ще бъде приемана не под формата на споразумение, а чрез европейски закон (чл. I-55, § 2). Вследствие на това за многогодишното програмиране няма да е необходима подкрепата на Комисията. Тя, разбира се, ще разполага с властта да прави предложения, но окончателната финансова рамка може да се различава от началното предложение, въпреки несъгласието на Комисията. Финансовото програмиране ще трябва, разбира се, да бъде подчинено на съгласието на Европейския парламент. Конституционният договор предвижда, че европейският закон, определящ финансовата рамка, се приема от Съвета след одобрение от Европейския парламент. Договорът обаче въвежда една съществена новост. Той ограничава времето на прилагане на финансовата рамка на пет години и уточнява, че „когато Съветът не приеме европейски закон, определящ нова финансова рамка при изтичане на предишната рамка, таваните и другите разпоредби за последната година се прилагат до приемането на нов закон". Следователно неспособността на Съвета да приеме нова рамка или неодобрението на Европейския парламент по предложената рамка не водят до отпадането на съществуващата рамка. Ясно е, че това нововъведение проявява по-скоро тенденция на отслабване възможността на Европейския парламент да получи от Съвета определени отстъпки в новата финансова рамка. Разбира се, той ще може, както и досега, да заплашва да не одобри новата рамка и дори да изпълни тази заплаха. Този подход на Парламента обаче няма да е от естеството да предизвика страх в Съвета, тъй като това няма да има последици относно съществуването на действащата финансова рамка. Европейският парламент ще трябва във всички случаи да упражнява правомощията си при определена финансова рамка, било и вече изтеклата. Трябва да се допълни, че на-

чинът на гласуване, който се прилага в Съвета по отношение на многогодишната финансова рамка, няма да улеснява постигането на съгласие между двата клона на бюджетната власт. Принципът на единодушието във финансовото програмиране в действителност се запазва (чл. I-55, § 2), както впрочем вече беше изтъкнато и по отношение на собствените средства (и следователно по отношение на тавана им). Логично е да се постави въпросът какво би следвало да очаква Европейският парламент от отхвърлянето на финансовата рамка, получила единодушната подкрепа на двадесет и пет държави членки. Още повече като се имат предвид минали трудности, може да се постави въпросът доколко е възможно Съветът да приеме такава финансова рамка с единодушие? Авторите на договора очевидно са били наясно с това, тъй като текстът съдържа клауза „вртележка", която позволява преминаването *ad hoc* към гласуване с квалифицирано мнозинство (чл. I-55, § 4). Той обаче подчинява нейното прилагане на приемането на единодушно решение от Съвета. Вследствие на това не е немислимо финансовата рамка, а оттам и общите линии на бюджетна политика на ЕС да останат под тесния контрол на всяка от държавите членки за определен период от време. Може би именно тази перспектива накара страните в Съюза да приемат реформирането на ежегодната бюджетна процедура.

Б. Създаването на същинска ежегодна бюджетна процедура

20. Конституционният договор променя в дълбочина ежегодната бюджетна процедура. Той въвежда една същинска процедура на съвместно вземане на решения в бюджетната сфера, което е съществено нововъведение, тъй като настоящият ред представлява по-скоро режим на самостоятелни решения на Съвета по отношение на задължителните разходи и на Европейския парламент по отношение на незадължителните разходи[44].

[44] Тази констатация би могла да бъде нюансирана предвид механизма на максималното равнище на увеличаване и изискването за изрично съгласие на двата клона на бюджетната власт, за да бъде преминато определеното равнище. То напомня за процедурата на съвместно вземане на решения. Но ако това изискване наподобява процедурата за

Развитието на тази процедура на съвместно решаване води първо до премахване разграничаването на задължителните и незадължителните разходи, което се предлагаше и в проекта на Конвента, в логиката на дългогодишните искания в тази посока, формулирани от Европейския парламент[45]. Така се стига до приемане на идеята, според която *ratio legis* на разграничаването на задължителните и незадължителните разходи вече е лишена от основание предвид еволюцията на нормотворческите правомощия на Европейския парламент. Като признават на Съвета правото на последна дума по задължителните разходи, авторите на общностните договори извеждат своята воля да попречат на Европейския парламент да използва бюджетните си правомощия, за да препятства прилагането на определени нормативни актове. Установяването на процедурата

съвместно вземане на решение, то двата клона не са поставени в равно положение. За разлика от незадължителните разходи, задължителните разходи не са подчинени на максималното равнище на увеличаване. Европейският парламент не е в положение да контролира нарастването на задължителните разходи, докато Съветът може да контролира незадължителните. Следователно бюджетната процедура, уредена с договорите от Люксембург и Брюксел, не поставя двата клона на бюджетната власт в наистина равнопоставено положение. Съобразно определения ред тя благоприятства Съвета. Това заключение обаче трябва да бъде нюансирано предвид на развитата практика. Незадължителните разходи са обект на сериозна еволюция през последните тридесет години и днес те формират основната част от бюджета на Съюза, което в значителна степен привилегирова Европейския парламент спрямо Съвета. От тази гледна точка ДЕО установява реално институционално равновесие, което гарантира едновременно интересите на европейските граждани и тези на държавите членки. В този смисъл е и точка А от резолюцията на Европейския парламент от 20 ноември 2003 г. относно финансовите разпоредби на проекта за Договор за приемане на Конституция за Европа: „бюджетните правомощия, възложени на Европейския съюз от ДЕО, почиват, от влизането в сила на договора от Брюксел от 1975, върху институционалното равновесие между Европейския парламент и Съвета на министрите, което гарантира, че интересите на гражданите, също както и тези на националните правителства ще бъдат отразени в бюджета".

[45] Вж. например резолюциите на ЕП от 17 май 1995 г. относно функционирането на Договора за ЕС в перспективата на Междуправителствената конференция от 1996 г., *JOCE* n° C 151 du 19 juin 1995, p. 56 и от 13 април 2000 г. с предложенията за Международната конференция, *JOCE* n° C 40 du 7 février 2001, p. 409.

на съвместно вземане на решения в „законодателната сфера" от Договора от Маастрихт и разширяването на нейното приложение от Договора от Амстердам и Договора от Ница променят значително ситуацията. Европейският парламент се превърна, заедно със Съвета, в същински законодател. Рискът Парламентът да компенсира липсата на законодателна власт с правомощията си в бюджетната сфера вече не съществува. Следователно е напълно легитимно да се изведат последиците от това, като се премахне разграничаването между задължителни и незадължителни разходи. Същевременно от съображения за сигурност Конституционният договор възлага в грижа на институционалния триъгълник Европейски парламент – Съвет – Комисия задължението да следи за наличието на финансови средства, които позволяват на ЕС да осъществява своите ангажименти по отношение на трети страни (чл. III-413). Той се стреми също да попречи бюджетната власт да замести нормативната функция, като в чл. I-53[46] възприема принципа, формулиран от СЕО, според който „изпълнението на един разход от Комисията предполага по принцип, освен неговото записване в бюджета, да съществува акт на производното право (общо наречен акт-основание), от който произтича този разход"[47].

21. Заместването на настоящата процедура на „отделно" решаване от процедура на съвместно вземане на решения обаче не е безпроблемно. Основателно е да се попита дали тази процедура на съвместно решаване е достатъчно пригодена към бюджетната специфика, тоест към необходимостта да се приема ежегодно бюджет, доколкото е възможно преди началото на новата финансова година. Авторите на договора очевидно са взели предвид тази нужда, като са стеснили максимално бюджетната процедура посредством механизми, които позволяват бързо приемане на бюджета.

---

[46] Чл. I-53, § 4 на Договора за приемане на Конституция за Европа уточнява, че „изпълнението на бюджетните разходи изисква предварителното приемане на правнозадължителен акт на Съюза, който дава правно основание за извършването на съответния разход…".

[47] **CJCE,** 12 mai 1998, *Royaume-Uni c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-106/ 96, *Rec.* I-2729, point 22.

Може също така да се постави въпросът, дали тази процедура на съвместно вземане на решения не води, също както и рамката на финансово програмиране, до засилване властта на Съвета в бюджетната сфера?

1. Успешните промени до фазата на свикване на помирителен комитет

22. В това отношение следва да се изтъкне на първо място предоставеното на Комисията правомощие да предлага проекта за бюджет (чл. III-404, § 2). С това право досега разполагаше Съветът[48]. Разглежданото нововъведение позволява да бъде премахнат първият етап на действащата бюджетна процедура, според която Комисията представя предварителен проект за бюджет[49]. Към тази първа мярка, насочена към оптимизиране на бюджетната процедура, следва да се прибави и ограничаването на обсъжданията в Европейския парламент и Съвета до две четения, вследствие на които трябва да бъде формиран общ текст по бюджетните въпроси. Налице е специфично за съвместното приемане на решения в бюджетната сфера положение, тъй като общата процедура на съвместно вземане на решения протича в три четения.

Трябва да се има предвид също, че Конституционният договор ограничава в точни срокове процедурата на съвместно вземане на решения по бюджетните въпроси. Така Комисията е задължена да представи проект за бюджет пред двата клона на бюджетната власт преди първи септември. Съветът следва да се произнесе първи по това предложение[50] в срок преди първи октомври. Що се отнася до Европейския парламент, той има на разположение 42 дни, за да формира на свой ред позиция по проекта, като първото четене трябва да приключи не по-късно от средата на ноември. Приемането на бюджета може да приключи още в този етап, ако Европейският парламент одобри позицията на Съвета или не се произнесе в определения срок от

[48] Чл. 272, § 3 ДЕО.

[49] Чл. 272, § 2 ДЕО.

[50] Противно на положението в рамките на общата процедура на съвместно вземане на решения (чл. III-396, § 3).

42 дни. Впрочем Конституционният договор се опитва да стимулира приемането на бюджета на първо четене и чрез предвидените правила на гласуване. За да одобри позицията на Съвета, Европейският парламент следва да приложи общата процедура на гласуване, т.е. да постигне обикновено мнозинство от участващите в гласуването депутати. За да предложи изменения обаче, Парламентът трябва да постигне мнозинство от общия брой депутати, което е значително по-сериозно изискване, като се има предвид често доста разпръснатият му състав. Независимо от това необходимостта от постигане на такова мнозинство реално не е от естеството да попречи на Европейския парламент да упражни правото си да иска изменения в бюджета. Въпреки че политическите анализатори често определят Европейският съюз като демокрация на консенсуса[51], общностната бюджетна история ясно показва, че Европейският парламент често упражнява правомощията си по бюджета с категорична решителност. Затова може да се обзаложим, че Европейският парламент ще предлага изменения в бюджета и че свикването на помирителен комитет между представители на Съвета и представители на Парламента ще бъде необходимо, за да се постигне общ проект. В търсенето на ефективност обаче авторите на договора са предвидили възможност Съветът да приеме предложените от Парламента изменения, дори без да се открива помирителна процедура, което би позволи приемането на бюджета в разумни срокове[52]. Историята ще покаже дали този прозорец от десет дни, отворен пред Съвета, за да възприеме предложенията на Парламента, ще бъде ползотворен. Можем да се съмняваме.

Помирителният комитет ще разполага също с един повече от кратък срок, за да достигне до общ проект. Предвид на изтъкнатите правила той няма да може да се събе-

---

[51] Вж. например **P. MAGNETTE,** *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 147 & suiv.

[52] Чл. III-404, § 4, т. С от Договора за приемане на Конституция за Европа предвижда, че „Помирителният комитет не се събира на заседание, ако в срок от десет дни Съветът съобщи на Европейския парламент, че одобрява всички негови изменения".

ре по-рано от десет дни от представяне на гласуваните от Парламента изменения. Освен това договорът урежда, че комитетът разполага с 21 дни от своето свикване, за да постигне задачата си (чл. III-404, § 5). Свикването се извършва „незабавно" след приемането на измененията от страна на Парламента (чл. III-404, § 4). Следователно за намирането на общо решение на разположение остават само единадесет дни, за разлика от шестте месеца, с които разполага помирителният комитет в класическата процедура на съвместно вземане на решения.

2. Недостатъците при стадия на помирителния комитет

23. Въпросът за същността на адаптирането на процедурата на съвместно вземане на решения към бюджетната проблематика обаче се поставя реално именно към фазата на помирителния комитет. Конвентът за бъдещето на Европа беше отговорил по определен начин на този въпрос, като предлагаше да бъде предоставено на Европейския парламент правото на последна дума в случай на провал на помирителната процедура или в случай на неприемане на общия проект от Парламента[53]. Следователно в хипотезата, при която двата клона на бюджетната власт не могат да постигнат чуваемост, беше осигурен възможен изход. Несъмнено подобно решение засягаше в определена степен характера на съвместно приемане на решенията. Излишно е да се казва, че предоставянето на Европейския парламент на правото на последна дума относно съвкупността от разходите на Съюза не можеше да бъде прието от държавите членки по друг начин, освен с най-голяма враждебност. По време на неформалния съвет Екофин в Стреза даже беше предложено да бъде въведено противоположно на лансираното от Конвента решение и да се предостави на Съвета

[53] Чл. III-310, § 8 от проекта за Договор за приемане на Конституция за Европа предвиждаше „ако в срока от двадесет и един дни, предвиден в § 5, помирителният комитет не одобри общ проект или ако Съветът на министрите отхвърли общия проект, Европейският парламент може в срок от четиринадесет дни, при гласуване с мнозинство от всички свои членове и три пети от участвалите в гласуването да потвърди направените от него изменения…".

правото на последна дума. Европейският парламент реагира публично на това, като прие резолюция, в която недвусмислено се казва, че „държавите-членки трябва да считат всеки опит за ограничаване на правомощията, предоставени на Европейския парламент като орган на бюджетната власт, като причина за тежък демократичен дефицит във функционирането на Съюза"[54].

24. Междуправителствената конференция възприе варианта за уреждане на същинска процедура на съвместно вземане на решения, която изисква постигането на съгласие от двата клона на бюджетната власт. Неудобствата на това решение обаче се проявяват ясно и в самия текст на Конституционния договор. Провалът на помирителния комитет в резултат на невъзможността да се приеме общ проект или в резултат отхвърлянето на общия проект води просто до представянето от Европейската комисия на нов проектобюджет, тоест до задънена улица. От друга страна, трудно е да разбере как представянето на нов проект за бюджет от страна на Комисията би разрешило един съществен спор, като този между Парламента и Съвета по повод на бюджета. Освен това, ако новият бюджет не бъде приет до началото на новата финансова година, това ще има за последица, както и досега, привеждането в действие на режима на временно прилагане една дванадесета част от последния бюджет (чл. III-405). При това положение в действителност се продължава действието на стария бюджет. Привържениците на „политиката на най-лошото" ще възразят, че тази перспектива на безизходица ще доведе по естествен начин двете отговорни институции да приемат в рамките на помирителния комитет общ проект, който след това да ратифицират. Бъдещето ще покаже дали е така.

При всички положения, ако Конституционният договор допуска изпадането в задънена улица, той предвижда и механизми, които имат за цел да предотвратят това от момента, в който общ проект може да бъде приет от помирителния комитет. Авторите на договорите са помислили как да улеснят утвърждаването на такъв проект в един съкратен

[54] Резолюция на ЕП от 20 ноември 2003 г. относно финансовите разпоредби на Договора за приемане на Конституция за Европа.

срок от четиринадесет дни (в сравнение с шест седмици при общата процедура на съвместно вземане на решения). Това утвърждаване ще бъде постигнато в случай на изрично одобрение от двете институции на бюджетната власт.

25. Противно на това, което предвижда общата процедура за съвместно вземане на решения, мълчанието на една от двете институции ще бъде считано за имплицитно одобрение. Това решение, разбира се, благоприятства сериозно приемането на бюджета преди началото на новата финансова година, но същевременно в голяма степен привилегирова Съвета. Утвърждаването на общия бюджет е естествено свързано с по-малко затруднения в рамките на Съвета, отколкото в Европейския парламент, поради една много проста причина, произтичаща от начина на формиране на помирителния комитет. Всички членове на Съвета са представени в комитета, като следва да се има предвид, че ако Съветът е одобрил проекта за бюджет, съществува коалиция на държави членки, която формира необходимото мнозинство. Няма причина тази коалиция да се разпадне в четиринадесетте дни след събирането на помирителния комитет. Парламентът се намира в съвсем различна ситуация. Той е представен в помирителния комитет от делегация парламентаристи, чийто брой е равен на броя на членовете на Съвета, които приемат позиция с мнозинство от гласовете. Напълно възможно е обаче при гласуване на общата позиция на пленарно заседание Парламентът да не се съгласи с отстъпките, направени от мнозинството от неговите представители в комитета. За да се разграничат от отстъпките, направени от техните представители, и да отхвърлят общата позиция на помирителния комитет, европейските депутати трябва да постигнат мнозинство спрямо общия брой членове на Парламента. Ако това мнозинство не бъде достигнато, Европейският парламент ще бъде в хипотеза на липса на позиция и общият проект, изготвен от помирителния комитет, ще се счита за приет. Поради тази причина механизмът на мълчаливо приемане по-скоро поставя в неизгодно положение Европейския парламент.

26. Някой би допуснал, че за сметка на това Конституционният договор дава преимущество на Европейския

парламент в случай на отхвърляне на общия проект. Последиците от отхвърляне на проекта от Парламента обаче не са същите като последиците от евентуалното отхвърляне от страна на Съвета. Отхвърлянето на проекта за бюджет от Европейския парламент има за резултат отпадането на проекта и представянето на нов проект от страна на Комисията, независимо от позицията на Съвета. Ако проектът бъде отхвърлен от Съвета, това няма за непосредствен резултат отпадане на проекта. Ако Европейският парламент одобри общия проект, въпреки че Съветът го е отхвърлил, проектът остава в сила (чл. III-404, § 7, т. d). Ако достигне изискваното доста високо квалифицирано мнозинство, Европейският парламент би могъл в нов четиринадесетдневен срок от датата на отхвърляне на проекта от Съвета да потвърди предложенията, направени на първо четене. Ако обаче не достигне изискваното квалифицирано мнозинство, общият проект се счита за приет. Съществува изкушение този клон на бюджетната процедура да бъде разглеждана като право на последна дума, дадено на Европейския парламент. Трябва обаче да се пазим от подобно тълкуване, защото правото на Европейския парламент да потвърди гласуваните от него изменения е налице само в доста несигурната хипотеза, предвид гореизложените причини, на отхвърляне на общия проект на помирителния комитет от страна на Съвета. Освен това, именно като се има предвид тази възможност, Съветът би се пазил да позволи на Парламента да използва тези свои прерогативи[55].

27. Предвид на изтъкнатото дотук новата бюджетна процедура не засилва правомощията на Европейския парламент. Несъмнено той получава властта на съвместно решаване по отношение на целия бюджет. В замяна на това обаче Конституционният договор го лишава от властта да решава самостоятелно по отношение на достатъчно голяма част от бюджета, въз основа на която Парламентът се ползваше със значителна възможност за маневриране, тъй като тази власт се отнасяше до незадължителните разходи. Не е недопустимо да се каже, че е налице „сделка за наивни-

[55] Освен в случая, когато определени членове на Съвета играят целенасочено в полза на парламентарната асамблея.

ци". Освен това може да се приеме, че реално Европейският парламент няма да бъде в силна позиция при тази нова бюджетна процедура, тъй като именно неговите предложения биха пострадали най-много в случаи на провал на помирителния комитет. Традиционно новаторските му позиции би следвало да накарат Парламента да избягва прилагането на режима на временната една дванадесета от предходния бюджет, което всъщност означава временно прилагане на бюджета от предходната финансова година. Практиката ще покаже дали това предположение е правилно.

28. Конституционният договор уточнява, че проектът за бюджет на Комисията има формата на предложение. Налице е съществена новост спрямо ДЕО. Предвид на това, че се произнася по предложение на Комисията, Съветът ще може занапред да гласува по отношение на бюджета с обикновеното квалифицирано мнозинство, докато при действието на ДЕО предварителният проект за бюджет не беше считан за предложение, вследствие на което Съветът трябваше да гласува при по-високо квалифицирано мнозинство. Тази сравнително скромна промяна съвсем не е без значение предвид на това, че процедурата на съвместно вземане на решения изисква постигането на компромис не само в рамките на Съвета, но също с Европейския парламент и това би било значително по-трудно при необходими високи мнозинства. Квалифицирането на проектобюджета като предложение може да има обаче и негативен ефект. Известно е, че когато Съветът се отклонява от предложеното от Комисията, той трябва да приеме решение с единодушие. За да избегнат хипотезата, при която това изискване би било пречка за постигането на съгласие с Европейския парламент в рамките на бюджетната процедура, авторите на договорите са имали грижата да изведат цялата бюджетна процедура от приложното поле на този принцип, в резултат на което Съветът приема решения в бюджетната сфера при гласуване с квалифицирано мнозинство.

* * *

29. Договорът за приемане на Конституция за Европа изменя слабо финансовата система на Европейския съюз,

като Съюзът продължава да бъде финансиран изцяло от собствени средства, а естеството и размерът на тези средства се определят под повече от стриктния контрол на държавите членки. Финансовата самостоятелност на ЕС не е засилена в резултат от процеса на конституционализиране. Бюджетната система на Съюза е сериозно изменена. Може да се подкрепи оценката, че нововъведенията, реализирани от Конституционния договор (установяване на правнообвързваща финансова рамка, установяването на процедура на съвместно вземане на решения в бюджетната сфера), са по-скоро от естеството да укрепят властта на Съвета спрямо правомощията, които той имаше в бюджетната сфера при действието на ДЕО. Запазването, дори засилването на контрола на държавите членки над финансите на ЕС е един от елементите, които позволяват той да бъде разграничаван от по-голямата част от съвременните федерални държави.

КЪМ ЕДНО ЕВРОПЕЙСКО ПРОСТРАНСТВО НА НАКАЗАТЕЛНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ: ПРОМЯНАТА В ДОГОВОРА ЗА ПРИЕМАНЕ НА КОНСТИТУЦИЯ ЗА ЕВРОПА

Д-р Катрин Софи Димитрулиас

Научен сътрудник, научно изследване „Право и справедливост"
Министерство на правосъдието
Национален център за научни изследвания (CNRS)
Лаборатория по антропология на институциите и социалните организации (LAIOS), Франция

Наказателното правораздаване е без съмнение тази сфера, в която се вижда в периода след 11 септември и в хода на приемане на новата Европейска конституция трънливата проблематика на преформулирането на наднационално ниво на отношението между суверенната власт и основните свободи на личността[1].

Развитието на европейско пространство на наказателно правораздаване, което следва да бъде пространство на „свобода, сигурност и правосъдие"[2], като органичен елемент на

---

[1] Проблематика, свързана с изследователската работа, която се води в рамките на интердисциплинарния проект „Амнистията като европейска демократична практика. Сравнение в перспектива на европейските политически предизвикателства пред амнистията".

Вж. Rapport intermédiaire, Mission de Recherche Droit et Justice/Ministère de la Justice – CNRS/LAIOS, Paris, Novembre 2004.

[2] Европа на наказателното право навърши през ноември 2004 г. единадесет години от своето създаване. С Договора от Маастрихт, влязъл в сила на 1 ноември 1993, на основа на раздел VI, наречен „Трети стълб", се институционализират въпросите, свързани с правосъдието и вътрешните работи, и се поставя официално начало на навлизането на Съюза в тази сфера. Като определя в чл. K1, че въпросите на сътрудничеството в сферата на наказателното право са „въпроси от общ интерес", Договорът за Европейския съюз предоставя възможността създадената институционална рамка на Съюза да бъде използвана за работа по тази проблематика.

След 1997 г. Договорът от Амстердам реализира значителни нововъведения по отношение на целите, като поставя на ЕС амбициозната задача: „да поддържа и развива едно пространство на свобода, сигурност и правосъдие",

една постнационална демокрация, е сред основните предизвикателства пред процеса на европейска интеграция в настоящата фаза на неговото развитие.

Създаването на това пространство е разглеждано като единственият възможен отговор, който може да даде една правнорегулирана политическа общност, заплашена от новите реалности в международната престъпност. То е необходима противотежест на свободите на движение в Европейския съюз, преминал в етапа на политически съюз без вътрешни граници, който ще губи легитимност, ако допусне развитието на интеграционния процес да поражда нови възможности за престъпна активност, без да осигури необходимите гаранции за гражданите срещу различните форми на такава активност. От криминологична гледна точка в една Европа без вътрешни граници съществува рискът от намаляване на ефективността на наказателното правораздаване на държавите членки. Стриктното прилагане на принципа на териториалност на наказателния закон не може да даде отговор на определени ситуации, които се характеризират с елемент на екстратериториалност. То не съвпада с идеята за справедливост[3] и поставя с особена острота въпроса за необходимостта от преминаване от национален юридически релативизъм към юридически универсализъм.

За да бъде поставено това нормативно предписание на космополитната мисъл в центъра на разсъжденията за европейското пространство на наказателно правораздаване и за да бъде обърнато внимание на слабостите, допуснати в процеса на изграждането му, беше необходимо да се премине през привидната случайност на „събитието" 11 септември 2001 г. Ако в хода на това изграждане ограниченията, свързани с класическия принцип на ограничаване действието на наказателния закон до територията на националната държава отстъпват пред формулата на териториалност, уредена на европейско ниво, това съвсем не означава, че бариерите, произтичащи от националния суверенитет, са преодолени. Актуалното състояние

чл. 2 от ДЕС. В раздел VI, посветен на сътрудничеството в сферата на наказателното правораздаване и полицията, ДЕС поставя освен това специфичната цел „да бъде осигурено на гражданите по-високо ниво на защита" (чл. 29) чрез мерки на превенция и борба срещу престъпността.

[3] Вж. в този смисъл **LABAYLE, H., SCHOMBURG, W., WACK, R**. *„Protéger le citoyen contre le crime international"*, Groupement d'études et de recherches «Notre Europe», Paris, Juin 2000.

на европейското пространство на наказателно правораздаване се характеризира с множество изключения от общите правила на функциониране на модела на европейска интеграция и не позволява да се премине към едно истинско европейско пространство от федерален тип[4]. „Европейски" по същество е само неговият географски обхват, но не и институционалният му режим, който зависи почти изцяло от междудържавните отношения и неопределената воля на държавите членки да се ангажират решително в процес на наднационална интеграция в наказателноправната сфера.

Развитието на европейското пространство на наказателно правораздаване в логиката на междуправителственото сътрудничество има за основен резултат разширяването на правомощията на националната изпълнителна власт в наказателноправната материя, при ограничаване на политическия и съдебния контрол.

Упражняването на националния суверенитет от държавите членки не е ограничено до техните граници и не противоречи по класическия хоризонтален модел на международното публично право, а се осъществява съвместно между всички държави членки на Европейския съюз. Законодател на европейско ниво обаче се явява институция, съставена от представители на изпълнителната власт на държавите членки[5], а не Европейският парламент. Що се отнася до

[4] Една от целите на Договора от Амстердам е да премахне правните пречки пред свободното движение на съдебните актове. Подобен подход налага да бъде радикално преосмислено отношението към територията, която традиционно определя приложното поле на наказателния закон и границите на наказателното преследване. Трудността се състои преди всичко в това да се определи какво точно обхваща моделът на Пространство на свобода, сигурност и правосъдие, което не е просто сбор на 15 национални територии, като същевременно не се засяга въпросът за една същинска европейска наказателноправна територия, върху която ще се прилага едно общо европейско наказателно право от федерален тип. Тази трудност е допълнително изострена от избора на държавите членки да ограничат съществената част от европейското пространство на наказателно правораздаване в т.нар. Трети стълб ЕС.

[5] Съветът на министрите има основна тежест в Третия стълб, което гарантира прерогативите на държавите членки и възможността им да сдържат развитието на европейското пространство на наказателно правораздаване. Съветът „Правосъдие и вътрешни работи", който обединява участници с особено значение за националния суверенитет като министрите на правосъдието и вътрешните работи, е център на тежестта на институционалния механизъм на

европейската юрисдикция, тя е почти отсъстваща в тази материя. Определящата роля на държавите членки и техните правителствени структури в центъра на европейското пространство на наказателно правораздаване минимизира всеки опит за общо наднационално изграждане и изключва използването на специфичните механизми за решаване[6],

---

пространството на наказателно правораздаване. Следва да се подчертае също нарастването на значението на Европейския съвет, който събира два пъти годишно държавните и правителствените ръководители на страните от ЕС. Непосредствено след влизането в сила на новите разпоредби в основните договори, утвърдени в Амстердам, проблематиката на развитието на европейското пространство на наказателно правораздаване беше изведена на най-високо ниво с провеждането на специален Европейски съвет в Тампере.

В същия дух на последователност в Лаакен и най-вече след събитията от 11 септември 2001 държавните и правителствените ръководители утвърдиха план за действие, предвиждащ засилване на съдебното и полицейското сътрудничество чрез установяването на европейската заповед за задържане и чрез приемането на обща дефиниция за тероризма – емблематични мерки, които спомогнаха за значително ускоряване работата на Съвета на министрите.

[6] По отношение на законодателната инициатива в наказателноправната сфера европейското пространство на наказателно правораздаване се подчинява на една сложна система на споделяне на правото да се предлага между държавите членки и Европейската комисия, което дерогира монопола на предлагане, с който Комисията разполага в Първия стълб. Съгласно чл. 34 от ДЕС единодушието е основно правило в процеса на вземане на решения. Издържан в най-добрите традиции на междуправителствения метод, текстът на разпоредбата не оставя никакво поле за действие на гласуването с квалифицирано мнозинство, освен по отношение на изпълнителните мерки. Същевременно ефективното прилагане на единодушието от момента на разширяване на ЕС до 25 членове е почти невъзможно. Европейският парламент, оставен настрани от процеса на вземане на решения в Третия стълб от Договора от Маастрихт, не разполага с повече от възможността да бъде информиран или консултиран според редакцията от Амстердам. Конвенционният характер на голяма част от нормативните инструменти на европейското пространство за наказателно правораздаване илюстрира ясно ограниченията, свързани с принципите на суверенитета. Договорът от Амстердам прави опит да коригира недостатъците на този нормативен модел чрез въвеждането на рамковото решение като законодателен инструмент на Третия стълб, но изключва възможността то да се ползва с директен ефект. Изборът на тази непряка нормативна технология, която се основава на пренасянето от държавите членки в тяхното вътрешно право на съответните нормативни решения (чл. 34, 2 b), създава риск от несвързаност, както и от развитие на право с „променлива геометрия", в което прилагането на целените правила ще зависи от добрата воля на държавите членки в рамките на въвеждането в тяхното вътрешно право.

изпълнение и контрол[7], предвидени от наднационалната интеграционна система.

Освен това нежеланието на държавите членки да се обвързват с конкретни правни задължения води до процъфтяване на различните инструменти без обвързващо правно действие: заключения, резолюции, препоръки, ръководни насоки, ориентири, планове и програми за действие, пътни листове, план-график и др. Към особеностите на процеса на вземане на решения в наказателноправната материя се прибавя и спецификата на модела на изпълнение. В Третия стълб, за разлика от уредбата на функциониране на Европейските общности, Съветът приема мерките по изпълнение на конвенциите, както и мерките, необходими за реализация на решенията. Възможността за делегиране на изпълнителни правомощия на Комисията не е предвидена в ДЕС, макар че в определени случаи, като управлението на програми в рамките на дял VI, изпълнителните компетенции са възложени от Съвета на Комисията.

[7] Моделът на съдебен контрол, упражняван от СЕО върху отношенията, влизащи в Третия стълб въз основа на чл. 35 от ДЕС, се характеризира с ясно ограничен обхват по отношение компетентността, с която разполага Съдът в общностния стълб. Недостатъците на съдебната защита са особено остри, доколкото Европейският парламент и частноправните субекти не разполагат, що се отнася до първия, с възможността да отстоява своите прерогативи, в случай че Съветът приеме даден акт, без да консултира мнението на Парламента, и що се отнася до вторите, с възможността да търсят защита на своите права, ако даден акт на Съюза, на който те са адресат, ги нарушава. Освен това Комисията не може да предприема производство за нарушаване на договорите, освен в случаите, свързани с прилагане на конвенциите. Така, ако една държава членка не въведе във вътрешното си законодателство дадено рамково решение или направи това погрешно, Комисията е в невъзможност да изпълни мисията си на пазител на договорите. Само държавите членки разполагат с възможността да предявят иск за неизпълнение на договорите спрямо друга държава членка, но практиката показва, че те са силно резервирани да използват този инструмент. На последно място, Съдът не разполага с компетентността да упражнява контрол относно действителността и пропорционалността на действия на полицията или на други органи на наказателното преследване на държавите членки, нито да се произнася относно мерки, свързани с упражняване правомощията на държавите членки по поддържане на обществения ред и вътрешната сигурност. Контролът на наднационално ниво върху този кръг актове остава отговорност на Европейския съд по правата на човека. Преюдициалната компетентност на СЕО в материята на Третия стълб не е автоматична, тъй като държавите членки трябва да я приемат чрез изрична декларация. Дания, Великобритания и Ирландия не са направили подобна декларация и техните съдебни органи не могат да се обръщат към СЕО в случай на проблем в тълкуването и прилагането на правни актове на Третия стълб. Освен това Испания е ограничила възможността за поставяне на преюдициални въпроси единствено до съ-

Ако се вслушаме в гласа на доктрината, това еманципиране на наднационално ниво на националната изпълнителна власт от контрола на законодателната и съдебната власт в наказателноправната проблематика представлява аномалия с тежки последици, свързани с наличието на демократичен дефицит и засягане на правовата държава[8].

От една страна, незначителната роля, отредена на Европейския парламент, илюстрира демократичния дефицит в процеса на вземане на решения и риска от засягане принципа на законност, доколкото приемането на норми на европейско ниво, свързани с наказателноправната материя, не включва участието на изборен представителен орган. От друга страна, ограниченията на правомощията на Съда в Люксембург в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, без да отговаря на нуждата от юридическа сигурност, води до появата на празнина в системата на съдебна защита на гражданите, която е трудно съвместима с принципа на правовата държава[9].

Това отсъствие на властова противотежест, способна да осигури равновесието между целената сигурност, от една страна, и свободата и справедливостта, от друга, и да гарантира зачитането правата на гражданите, води до една негативна представа за ЕС. Още повече, пороците на процеса на приемане на правните норми, който страда от липса на демократичност и от непрозрачност, в една изключително чувствителна материя, каквато са правата и свободите на личността, се изострят допълнително в резултат на проти-

---

дебните органи от последна инстанция, чиито решения не подлежат на обжалване по вътрешноправен ред.

[8] Въпросът за демократичния дефицит и липсата на съдебен контрол е подробно анализиран от **DEHOUSSE, F., GARCIA, MARTINEZ J**., *«La coopération policière et judiciaire pénale de l'Union européenne: les lents progrès d'un nouveau projet européen»*, in *Studia diplomatica*, v. 55, n. 4, 2002, p. 9-152; **LABAYLE, H**., *«La cohérence institutionnelle de l'espace judiciaire européen. Propos introductifs»*, in *Quelle cohérence pour l'espace judiciaire européen?* **LEROYER, A-M. et JEULAND, E.** (ed.), Paris, Dalloz, 2004, p. 15-30; **LAENARTS, K**. *«Quelle contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice?»,* in **DE KERCHOVE, G., WEYEMBERG, A**. *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 199-223.

[9] Вж. анализа на съдия Ленартс в цитирания в предходната бележка труд, 209 с.

воречията в нормативния механизъм на междуправителствения метод, който определя изграждането на европейското наказателноправно пространство.

Логиката на най-новите законодателни решения в тази сфера, реализирани след събитията от 11 септември 2001, показва недвусмислено принасянето в жертва на олтара на политическия реализъм на метода на хармонизиране на наказателното законодателство за сметка на взаимното признаване на актовете на наказателното правораздаване[10].

Основано върху оценка от политическо естество, взаимното доверие между държавите членки в сферата на защитата на основните права и свободи контрастира със значително по-скромния ентусиазъм, демонстриран от Съвета в законодателните инициативи, насочени към установяване на общоевропейски норми в материята на наказателното право и особено в материята на процесуалните гаранции на правата на защитата и на обвиняемия[11]. При липсата на минимални

---

[10] Философията на междуправителственото действие е основана на „взаимното признаване", принцип, издигнат от Европейския съвет в Тампере през октомври 1999 г. в крайъгълен камък на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Пълното реализиране на взаимното признаване предполага, че съдебните решения ще бъдат изпълнявани директно на територията на целия Европейски съюз, без каквато и да е процедура на приемане – утвърждаване, контрол за законност и др. Това предполага наличието на т.нар. взаимно доверие, свързано с определено минимално ниво на хармонизация между системите на наказателно правораздаване на държавите членки.

[11] Следва да се отбележи ускореното приемане на две емблематични рамкови решения в това отношение: рамковото решение относно Европейската заповед за задържане и процедурите на предаване между държавите членки (ОВЕО, L 190 от 18 юли 2002), свързано с взаимното признаване, и рамковото решение относно борбата с тероризма (ОВЕО, L 164 от 22 юни 2002), свързано със сближаването инкриминирането и санкциите на определени престъпления. За сметка на това в материята на наказателнопроцесуалното право са приети само две рамкови решения: едното относно статута на жертвите в наказателния процес, другото относно конфискуването на вещи, придобити от престъпна дейност (ОВЕО, L 82 от 22 август 2001 и Док. 5299/03 DROIPEN 3). Предложенията за сближаване на законодателството относно процесуалните гаранции за правата на заподозрените и обвинените лица в наказателни производства на територията на ЕС, съдържащи се в Зелената книга по тази проблематика, приета от Комисията на 19 февруари 2003 (COM(2003) 75 final), се сблъскаха още през октомври 2004 г. с противопоставянето на редица държави членки, сред които Австрия, Дания, Франция, Германия, Ирландия, Холандия и Испания.

стандарти и на съдебен контрол на европейско ниво прилагането понастоящем на наказателноправни и оперативни мерки за сигурност в специфичната рамка на Третия стълб води до засягане на принципа на законност, присъщ на правовата държава, както и на чувството за справедливост[12].

Приетите в рамките на борбата срещу тероризма инструменти, насочени към прогресивно премахване на националните граници пред наказателното преследване и поставящи под въпрос някои наказателнопроцесуални гаранции, илюстрират сериозната трудност да бъде реализирано в рамките на междуправителствения режим на Третия стълб, основан върху почти изключителната власт на националната изпълнителна власт, задоволително нормативно равновесие между логиката на държавата, пренесена на нивото на Съюза, и правата и свободите на личността[13]. Дори идеите на универсализма са засегнати в определена степен[14].

---

[12] Така промяната на основните положения на екстрадирането от европейската заповед за задържане, премахнала междинните процедури и предварителния контрол при изпълнението на чуждестранно съдебно решение, произтича от разбирането, че съответните наказателноправни системи „се основават на демократични принципи" и че „зачитат задълженията, определени от Европейската конвенция за защита правата на човека". Следователно засегнатите лица няма да имат повече нужда от защитата, произтичаща от класическия модел на екстрадицията. Тази „атестация за добра воля" обаче не е особено убедителна в юридически аспект. В тоива отношение вж. **FLORE, D**., **De BIOLLEY, S**. «*Des organes juridictionnels en matière pénale pour l'Union européenne*», in *Cahiers de droit européen*, v. 39, n. 5-6, 2003, p. 597-637, **WEYEMBERGH, A**., *L'Harmonisation des législations: condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004;. **DE SCHUTER, O**., «*L'espace de liberté, de sécurité et de justice et la responsabilité individuelle des Etats au regard de la Convention européenne des droits de l'homme*», **De KERCHOVE**, *op. cit.*, p. 199-233.

[13] Трусът, предизвикан в Европа от премахването на понятието за престъпление от политически характер, съчетано с инкриминирането in extenso на евротероризма, отслабването на гаранциите, произтичащи от хуманитарната клауза или от принципа за недискриминиране на основата на политически мнения, също както и отмяната на правото на убежище за гражданите на ЕС, противно на всички аргументи и задължения, произтичащи от международното право, илюстрират тази тенденция. Сред многото материали по тази тематика следва да се видят анализите на: *DELMAS-MARTY M*., *Les forces imaginaires du droit – Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, 2004; **PAYE J-C**., *„Faux-semblants du mandat d'arrêt*

I. ОТКРИВАНЕТО ХОРИЗОНТА НА УНИВЕРСАЛИЗМА

Това е контекстът, в който е поставена на изпитание способността на Европа „да използва своя потенциал на самокритичност, своя „капацитет на автотрансформация", за да допринесе за изграждането на един космополитен ред, основан на универсалните права, който изпъква в разсъжденията на някои от най-ярките европейски мислители-космополити[15] като проблем, стоящ с най-голяма острота на международната геополитическа сцена. В тази перспектива Европейският съюз е изправен пред едно предизвикателство без прецедент в досегашното му развитие: да поеме отговорността за утвърждаването си като регионална цивилизационна сила, способна да посрещне заплахите на терора, които

---

européen», in *Le Monde diplomatique*, n. 575, 2002, p. 4-5; **BRIBOSIA E.**, **WEYEMBERGH A.**, *„L'impact de la lutte contre le terrorisme sur les politiques d'asile et d'immigration de l'Union européenne»*, in **VANDERSANDEN G.** et de **WALSCHE A.** (Coord.), *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, v. 1, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 61-82; **BRIBOSIA E.** et **WEYEMBERGH A.**, *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2002; **GILMORE B.**, «*The Twin Towers and the Third Pillar : some security agenda developments*», in *EUI working papers*, Law 2003/7, Florence, European University Institute, 2003.

[14] Еднозначната логика за защита на сигурността, която провеждат нормотворческите действия на Съвета по засилване на наказателното законодателство в сферата на тероризма и по установяване на европейската заповед за задържане, също е остро критикувана от доктрината. Тя отразява „регреса, ако не провала, на юридическия релативизъм, но не в полза на универсалните ценности (защитата на правата на човека съвсем не е първостепенен приоритет), а пред една глобална концепция на наказателното преследване", според **DELMAS MARTY M.**, цитирана по-нагоре, 298 с.; вж. също **Den BOER M.**, *„9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment"*, Paris, Groupement d'études et de recherches «Notre Europe», September 2003; **MONAR J.**, *„The European Union's Role in the Fight against International Terrorism: An Evaluation in the Light of the Response to 11 September 2001"*, in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, SYNDICAT DE LA MAGISRATURE, *L'Europe: une forteresse sécuritaire*, Paris, le 23 mai 2003.

[15] **DERRIDA, J., HABERMAS, J.** *Le «concept» du 11 septembre* – Dialogues à New York, Paris, Galilée, 2004

се проявяват на световно ниво, без да жертва правосъдието за сметка на целесъобразността или ефективността.

След един период на базисно изграждане, свързан с надеждата за „едно ново лице на Европа", европейската интеграция може да бъде разглеждана като лаборатория за изпробване на един иновационен нормативен и институционален модел. Без съмнение, да се опиташ да оцениш в светлината на разсъжденията на космополитната мисъл потенциала на самокритичност на европейската учредителна власт и да подложиш на анализ европейското пространство на наказателно правораздаване, чиито основи се положени в Договора за приемане на Конституция за Европа, предвид на институционалното му съдържание и на ценностите, заложени в него, е изключително интересно. Доколкото същността на действащия междуправителствен модел е насочена към това да позволи на националните власти и техните решения „да прескочат националните граници", без това да се впише в логиката на изграждане на един наднационален европейски правен ред, с особена острота се поставя въпросът: „кой и как може да контролира адекватно тези власти и техните решения, един път от гледна точка на императивите на зачитане на основните права на личността в наднационалните процедури и втори път в интерес на правосъдието на нивото на ЕС (…)"[16]? Как да бъдат съвместени на нивото на Съюза нуждите на поддържане на обществения ред и изискванията на универсалността на човешките права? Заглавието на тази разработка може да изглежда лековато формулирано спрямо бъдещето, като се има предвид несигурността на ратификацията на Конституционния договор. То обаче отразява една решителна промяна в нормативно отношение, която договорът носи в материята на наказателното правораздаване. Тази промяна е свързана с откриването хоризонта на космополитните универсални ценности. Именно проявленията на тази промяна ще се опитаме да резюмираме.

Следва да се подчертае дебело значителното развитие, което бележи Договорът за приемане на Конституция за Европа в широката неикономическа сфера „на свобода, сигур-

[16] **FLORE, D., BIOLLEY S**. *op. cit.,* p. 635-637.

ност и правосъдие" (част III, дял III, глава IV) и в частност, що се отнася до съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, което е сред областите на най-голям напредък (I). Тази промяна е двустранна: от една страна, тя е свързана с демократизацията в начина на изработване на правните норми в сферата на наказателното право, която характеризира процеса на федерализация. Договорът осъществява дълбоко изменение на действащия режим, довел до много повече затруднения, отколкото до задоволителни резултати. Той урежда един нов специфичен институционален и нормативен механизъм, основан на реална компетентност на наднационалните европейски органи в наказателноправната материя и на постигането на демократично равновесие между различните власти на нивото на Съюза. (A). От друга страна, тази промяна се състои в подчиняването на европейското наказателно право на нормите на правовата държава и на основните права и свободи на личността в резултат на обхващането на наказателноправните норми както от съдебния контрол, така и от редица процедурни гаранции. Така се поставя началото на един процес на уравновесяване между принципа на сигурност и принципите на свобода и справедливост, които ЕС е длъжен да гарантира (B). Като поставя основите на едно истинско европейско пространство на наказателно правораздаване и като издига основните права на гражданите в ранг на норми от конституционно естество, Договорът открива перспективата за законодателни реформи, които в резултат на съдържащите се в тях резерви (II) водят до откриването на космополитни хоризонти пред универсалните ценности.

A. Конституционният договор на ЕС: радикално изменение на нормативната система

Европейската учредителна власт[17] предостави „убедителни отговори" на слабостите и пороците на междупра-

[17] Необходимо е да се припомни, че промените на разпоредбите, свързани с Пространството на свобода, сигурност и справедливост, бяха предложени от работна група № X на Конвента за бъдещето на Европа (Документ CONV 426/02). Докладът, представен от работната група пред Конвента на 6 декември 2002, в значителна степен съответства на съвмест-

вителствения модел, като взе предвид дефицита на демократична легитимност. Това е общоприето от доктрината, въпреки наличието на отделни критики[18]. Промяната на институционалния ред, на реда за вземане на решения и на правните инструменти, които се използват за уреждане на отношенията в сферата на наказателното право, значително надхвърлят техническото осъвременяване. Те „из-

---

ните „френско-германски предложения до Конвента в областта на правосъдието и вътрешните работи", изложени на 28 ноември 2002 г. от министрите на външните работи на двете страни. Тези предложения предвиждаха важни промени в институционалния модел, хармонизиране на наказателното право, създаването на европейска прокуратура и засилване на европейските полицейски служби. Препоръките на работната група се основаваха на два основни принципа: от една страна, прехвърлянето на отношенията, подчинени на Третия стълб, към общностната правна рамка и от друга, разграничаването на нормотворческите аспекти, които следва да бъдат като цяло приравнени на общите процедури на правото на Европейските общности, и оперативните аспекти, които следва да останат под формата на междуправителствения модел. По-голямата част от предложенията на работната група бяха включени в текста на конституционния проект на Президиума на Конвента, представен на 23 март 2003 г. (Document CONV 614/03). От своя страна този проект представлява основата на главата, посветена на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие във финалния проект за Конституция, представен от Конвента на Председателя на Европейския съвет на 18 юли 2003 (Документ CONV 850/03 (OBEO 2003, C 169), която се съдържа и в Конституционния договор, подписан от държавните и правителствените ръководители на 29 октомври 2004 г. в Рим (OBEO, C310 от 16 декември 2004 г.).

[18] Вж. **DEHOUSSE F**, *op. cit.*; **De PONCINS E.**, *Vers une Constitution européenne, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne,* Paris, Editions 10/18, 2003; **DUHAMEL O.**, *Pour l'Europe, Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté,* Paris Seuil, 2003, p. 214; **de KERCHOVE G.**, «La coopération policière et judiciaire pénale: De la coopération intergouvernementale à la méthode communautaire», in **de SCHUTTER O. et NIHOUL P.** (ed.), *Une Constitution pour l'Europe: Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Larcier, 2004 p. 197-237; **A. LAMASSOURE**, *Histoire secrète de la Convention européenne,* Paris, Albin Michel, 2004; **LENOIR N.**, «Les imperfections de l'espace pénal européen: des réponses dans la future Constitution européenne?», in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 469, p. 349-353, 2003; **NORMAN, P.** *The accidental Constitution, The story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003, p. 119-122; **TRIANTAFYLLOU D. N.**, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne: Présentation critique de ses choix clés,* Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 90; SENAT, *Constitution européenne. Comparaison avec les Traités en vigueur*, Service des Affaires européennes, avril 2005.

глеждат повече от радикални, доколкото засягат твърдото ядро на държавата"[19] и бележат „преминаването към Съюз от политическо естество"[20]. Предоставянето на ЕС, който „представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие" (чл. I-42, § 1), на нормотворческа компетентност в сферата на наказателното право обозначава без съмнение преминаването от междуправителствен към федерален модел на регулиране на наказателноправната сфера[21]. Този напредък изглежда революционен, защото се реализира от Конституцията на един Съюз, който вече разполага с юридическа правосубектност.

1. За правомощията на наднационалната власт в наказателноправната сфера: прокламирането на нормотворческия федерализъм

За да се оцени обхватът на промяната, следва да се отчете, че занапред в сферата на отношенията, уредени в чл. III-270 до 277 на Договора, посветени на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, *„държавите членки ще упражняват компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята или е решил да преустанови упражняването ѝ"* (чл. I-12, § 2) *и „...правото, прието от институциите на Съюза, в упражняването на предоставените им компетенции има върховенство над правото на държавите членки"* (чл. I-6). Пространството на свобода, сигурност и правосъдие става предмет на поделена компетентност между ЕС и държавите членки в същата степен, в каквато реализирането на вътрешния пазар.

От сътрудничество, държано със здрава ръка от националните правителства, благодарение на премахването на стълбовата структура се преминава към същинска интеграция, подчинена на общностния метод. Конституционният договор слага край на междуправителствения метод на регулиране на Третия стълб и въпреки няколко изключения (чл. I-42) налага системата на правото на Европейските общ-

[19] **TRIANTAFYLLOU D. N**., *op. cit.,* p. 84.

[20] **DUHAMEL O**., *op. cit*., p. 217.

[21] **De KERCHOVE G**., *op. cit*. p. 234. Следва да се отбележи, че Договорът от Ница не променя нищо в уредбата на междуправителствения модел, установена от Договора от Амстердам.

ности като рамка на нормотворческа дейност, на представителството във външните отношения, на съдебен контрол и на модел на изпълнение на нормативните актове. С изключение на възможността една четвърт от държавите членки да предприемат законодателна инициатива (чл. I-42, § 3 и III-264), Договорът синхронизира във всички останали елементи приемането на правни актове в наказателноправната материя с механизма, характерен за общностния метод: използване на европейски закони и европейски рамкови закони, приемане на актовете с квалифицирано мнозинство като общ принцип, прилагане на процедурата на съвместно вземане на решения с Европейския парламент, обща компетентност на СЕО в наказателноправната материя.

2. За контратежестите на представителната и съдебната власт: установяването на базисно институционно равновесие

Преходът от Третия към Първия стълб позволява да бъде преодолян демократичният дефицит и липсата на съдебен контрол в наказателноправната сфера. На първо място, що се отнася до демократичната легитимност на европейската публична власт, промените, които позволяват нейното гарантиране, са несъмнено възприемането на процедурата на съвместно вземане на решения като „стандартна процедура" (с известни изключения) и тясното ангажиране на Европейския парламент и на националните парламенти в контрола над европейските институции и агенции. Така никаква мярка не може да бъде предприета, без да бъде съгласувана с Европейския парламент, чието участие може да има различен обхват и интензитет. Парламентът става законодател наравно със Съвета във всички области, в които Конституцията предвижда приемането от Съвета на европейски закони и европейски рамкови закони с квалифицирано мнозинство, по общата законодателна процедура (изменена леко, доколкото законодателна инициатива могат да предприемат и една четвърт от държавите членки (чл. III-264). Парламентът ще утвърждава различни проекти за актове, които Съветът следва да приема с единодушие: предложенията по уредба на административно-

то сътрудничество между службите на държавите членки, компетентни в материята на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (чл. III-263); проектите за европейски закони и европейски рамкови закони, определящи мерки на оперативно сътрудничество в полицейската сфера (чл. III-275, § 3); проектите за европейски закони и европейски рамкови закони, определящи условията и границите, в които полицейските и съдебните органи на една държава членка могат да извършват действия на територията на друга държава членка (чл. III-277). Освен това нормите относно Евроюс (чл. III-273, § 1, ал. 2) и Европол (чл. 276, § 2, ал. 2) предвиждат правните инструменти (европейски закони), с които се уреждат тези органи, да определят условията на контрол над тяхната дейност от Европейския парламент и националните парламенти на държавите членки, което трябва да допринесе за преодоляване на настоящата липса на контрол над тяхната дейност. Значението на ролята на националните парламенти нараства и в резултат на нормативните разпоредби, свързани с тяхното участие в механизмите на оценяване на съдебните органи (чл. III-260) и със задължението да бъде преразгледана всяка законодателна инициатива относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, в случаите, когато не по-малко от една четвърт от националните парламенти смятат, че тя нарушава принципа на субсидиарността (чл. III-259).

Що се отнася до липсата на съдебен контрол, Конституционният договор представлява сериозен напредък, доколкото той слага край на ограничителния режим, уреден от Договора от Амстердам, и предвижда съществено подобряване на съдебния контрол над актовете на ЕС, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Чл. III-377 на Договора установява едно-единствено изключение от общата компетентност на СЕО. Съдът не разполага с компетентност да контролира „*валидността или пропорционалността на операции на полицията или други силови служби в държава членка, нито да се произнася относно изпълнението на задълженията на държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност, когато тези актове произтичат от въ-*

трешното право". Следователно Съдът може да осъществява такъв контрол по отношение на такива действия, дори подчинени на вътрешното право, взети в изпълнение на правото на ЕС. Освен това Договорът предвижда и едно друго нововъведение, каквото са условията за предявяване от частни лица на иск за отмяна на актове с общо действие (общи актове): чл. III-365 освобождава тази категория лица от необходимостта да доказват, че съответният акт ги засяга лично. Достатъчно условие занапред ще бъде актът да ги засяга пряко и да не съдържа изпълнителни мерки. Освен това чл. III-365 предвижда възможност за физическите и юридическите лица да внасят искове срещу актове на агенции на ЕС, като Европол и Евроюс, при условия, определени с нормативните документи, създаващи съответните агенции. За да избегне необоснованото проточване на производствата по отговори на преюдициални въпроси, Договорът предвижда, че СЕО следва да се произнася в най-кратки срокове в случаите, когато поставеният въпрос е повдигнат във висящо производство пред национален съд във връзка със задържането на определено лице (чл. III-369, § 4). Комисията и държавите членки ще могат освен това да привличат дадена държава членка към отговорност за нарушаване на договорите, с допълнителната възможност за Комисията да иска от Съда налагането на глоба или на периодична имуществена санкция още от първото производство за нарушаване на договорите в случаите, когато не е налице въвеждане или е налице неправилно или забавено въвеждане на един европейски рамков закон (чл. III-362).

Разширяването на правомощията на СЕО е несъмнено положително решение, което „открива пред Съда възможността да очертае постепенно контурите на европейския обществен ред, въпреки че за съжаление европейската учредителна власт не потвърди по изричен начин общата компетентност на Съда и запази определени изключения, свързани с обществения ред". Освен това разграничаването на актовете, произтичащи от вътрешното право, и тези, произтичащи от правото на ЕС, не винаги може да бъде лесно постижимо[22]. Като цяло обаче, доколкото действията

[22] Вж. в тази връзка **de KERCHOVE, G.**, *op.cit.*, p. 228; **DEHOUSSE, F.**, *op.cit.*, p. 9-152.

на наказателно преследване в рамките на ЕС ще бъдат подконтролни на представителите на гражданите и на съдебната власт, тези нововъведения позволяват ясно да се заяви, че „така се разгръща европейската правова държава"[23].

3. Към европейски кодекс на наказателно правораздаване? Синхронизиране на нормативните инструменти с европейския закон

Отмяната на специфичните правни актове на Третия стълб и „стандартизирането" на законодателните инструменти и процедури могат значително да повишат демократичната легитимност на процеса на вземане на решения в наказателноправната материя и да дадат нов тласък на политиките на Съюза чрез използването на механизми на едностранно правно обвързване за сметка на договорния модел, прилаган досега[24]. Така европейските закони и европейските рамкови закони ще заменят конвенциите, решенията и рамковите решения, които нямат директен ефект спрямо частноправните субекти и поставят сериозни правни проблеми при приложението им (чл. III-270).

Реформата на нормотворческия процес също е от особено значение. От съществена важност е превръщането на гласуването с единодушие от общо правило, какъвто е настоящият модел на приемане на мерки, свързани с дял VI, в изключение. Конституционният договор определя гласуването с квалифицирано мнозинство и процедурата на съвместно вземане на решения като модел на приемането на актове при прилагане принципа на взаимното признаване, определяне правилата на сътрудничество между съдебните органи, преодоляване на конфликти на компетентност между държавите членки, обучение на магистрати (чл. III-270, § 1); сближаване на наказателното право в случаите на тежка трансгранична престъпност, изброени в конституционния текст, също както и в областите на обща политика, в които вече е проведена хармонизация (чл. III-271, § 1 и 2); сближаване на наказателнопроцесуалното право и

[23] **DUHAMEL, O.,** *op.cit.*, p. 195.
[24] **DEHOUSSE, F.,** *op.cit.*, p. 150.

в частност допускането на доказателства между държавите членки, правата на лицата в наказателното производство и правата на жертвите на престъпления (чл. III-270, § 2 и 3), превенцията на престъпността (чл. III-272), развитието на Евроюс (чл. III-273) и Европол (чл. III-276).

Договорът отразява дълбочината на престъпната активност, пред която Европа е изправена днес. Чл. III-271 предвижда един широк каталог на областите, в които следва да се извършва хармонизация, най-малкото с оглед установяване минимални правила относно квалификация на деянията и относно приложимите санкции, като по този начин уравновесява подхода на взаимно признаване на съдебните актове, провъзгласен на конституционно ниво (чл. III-257, § 3). Освен това разширяването на приложното поле на процедурите и правните инструменти на правния ред на Европейските общности отговаря на необходимостта от сближаване както на някои елементи на диспозициите на наказателноправните норми, така и на наказателнопроцесуалното право. Това сближаване ще се реализира съобразно общия законодателен ред, чрез закони и рамкови закони, които следва да определят минимални правила относно взаимното признаване на доказателства и доказателствени средства, правата на обвиняемите и жертвите на престъплението. Подчиняването на Третия стълб на общата институционална рамка на европейската интеграция ще улесни прилагането от ЕС на интегрирани политики в наказателноправната сфера и ще позволи да бъде смекчен репресивният елемент на наказателноправната уредба, приемана на европейско ниво, чрез вземането предвид и на социалните измерения на тази проблематика (превенция, реинтеграция). Налице е един добър пример за противоположна субсидиарност, насочена към разширяване компетентността на ЕС.

5. Основните права на човека: подчиняване на водещия принцип на правовата държава

Потенциалът на Конституционния договор за засилване защитата правата на човека е значителен. От една страна, Хартата на основните права на ЕС се интегрира в първич-

ното право и придобива задължителен характер (Част II). От друга страна, се предвижда присъединяване на Европейския съюз към Европейската конвенция за защита правата на човека (чл. I-9, § 2). Тези решения имат кардинално значение, доколкото в същото време на Европейския съюз се възлага нормотворческа компетентност в наказателноправната материя. Необходимостта да се осигури конституционното върховенство на правата на човека спрямо всяка норма на производното право и да се санкционира тяхното нарушаване е още по-наложителна в настоящия момент на радикален тероризъм, в който „не е излишно да бъде наложена абсолютна забрана за прибягване до определени нечовешки средства" и да се напомни, че „никоя демокрация не е достатъчно развита, за да бъде една такава забрана излишна"[25].

1. Конституционализирането на правата на човека – върхна точка на гаранциите, предоставени на гражданите в наказателното производство

Хартата на основните права на ЕС прокламира един кръг от права на човека, които Съюзът следва не само да зачита в рамките на законодателната си дейност, но също така да отстоява и утвърждава при упражняването на своите правомощия. Сред прокламираните права са: ненакърнимостта на човешкото достойнство (чл. II-61); правото на живот (чл. II-62); забраната на всяка форма на мъчение, безчовечно и унижаващо отношение или наказания (чл. II-64); правото на свобода и сигурност (чл. II-66), спазването на което има особено значение в случаите, когато Европейският парламент и Съветът приемат нормативни актове в наказателноправната материя; свободата на словото (чл. II-71) и на събранията (чл. II-72); правото на убежище (чл. II-78); забраната на дискриминацията, в това число и на основата на политически убеждения (чл. II-81); следва специално да се подчертае правото на ефективна съдебна защита и на достъп до безпристрастен съд (чл. II-107), презумпцията за невинност и право на защита (чл. II-108), принципът на за-

[25] **DUHAMEL, O.,** *op.cit.*

конност и пропорционалност на престъплението и наказанието (чл. II-109), принципът *ne bis in idem* (чл. II-110)[26].

Вписването на специална глава „Правосъдие" в Хартата (Дял VI) е знак за напредъка, който реализира понастоящем правосъдието на наднационално ниво, както що се отнася до материалноправната уредба на правата на човека, така и що се отнася до гаранциите за справедливо правосъдие, предоставени в наказателния процес. Тези гаранции са издигнати в ранг на конституционни норми на Европейския съюз, решение, което отива отвъд прокламирането им за общи принципи на правото в практиката на СЕО. Така конституционализирането на Хартата води до издигането на правата човека като основен елемент на европейското право, което не е налице в настоящата редакция на основните договори. Що се отнася до правата на гражданите в наказателноправната материя, те не само ще се ползват от общоутвърдените в правния ред на Съюза основни права и свободи, но освен това ще разполагат със специфични по-силни гаранции, свързани с евентуалното им процесуално качество на обвиняеми, предвид на по-високата степен на засягане на правата на личността в наказателноправната сфера. Въпреки че вписаните в Хартата права, свързани с наказателното производство, произтичат от практиката на Европейския съд по правата на човека и от практиката на Съда на Европейските общности, някои от тези права имат по-широк обхват и осигуряват поефективна защита, отколкото стандартите на ЕКЗПЧ. Такъв е например случаят с правото на ефективна съдебна защита и достъпа до безпристрастен съд и *ne bis in idem*. Това позволява на някои анализатори да твърдят, че Хартата на основните права „е по-щедра в защитата на основните права на

[26] Вж. анализа на **BRAIBANT, G.**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignage et commentaire,* Paris, Editions du Seuil, 2001; вж. също **BRIBOSIA, E.**, «*La future constitution: point culminant de la constitutionnalisation des droits fondamentaux dans l'Union européenne*», in **MAGNETTE, P.** (ed.), *La Grande Europe*, Institut d'Etudes Européennes, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, p. 201-221, 2004. **CARLIER, J.-Y., de SCHUTTER, O. (dir.)**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: son apport à la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2002; **RIDEAU, J.,** «La greffe de la Charte des droits fondamentaux sur le projet de Constitution européenne», in **BEAUD, O**. et al. (ed.), *L'Europe en voie de Constitution,* Bruylant, 2004.

гражданите в наказателния процес, отколкото който и да е друг декларативен акт"[27]. Следва да се подчертае също, че Конвентът, натоварен с изготвянето на Хартата, успя да гарантира защитата на някои права и свободи с изключително широк обхват. Такъв е случаят с правото на убежище за граждани на страни членки на ЕС и със забраната на „всяка форма на дискриминация, на основата на (…) политическо или друго мнение (…)".

Вследствие прилагането на Хартата по отношение на институциите и органите на ЕС (чл. III-111) Комисията е поела задължението, от момента на нейното прокламиране от Европейския съвет в Ница, да следи системно за съответствието на своите законодателни предложения с Хартата и да включва в преамбюла на всяко предложение параграф в тази връзка. Освен това в резултат на една добре утвърдена практика на СЕО, която е възприета в чл. II-111, § 1 на Договора, Хартата обвързва и държавите членки в случаите, когато те действат в приложното поле на правото на ЕС. Това би следвало да стимулира частните лица да поставят системно пред националните юрисдикции искания за отправяне на въпроси към Съда в Люксембург, отнасящи се до съответствието с Хартата на национални актове, насочени към привеждане в действие на инструментите на взаимното признаване, като европейската заповед за задържане например. На следващо място Хартата, която се превръща в източник на позитивното европейско право чрез своето интегриране в Конституцията, би следвало да улесни приложението на принципа на взаимно признаване и да разреши спора, който разделя понастоящем Съвета „Правосъдие и вътрешни работи" – следва ли да се вписват в рамковите решения, които конкретизират този принцип, специфични разпоредби, оправомощаващи Съда в държавата по изпълнение да подчинява прилагането на съдебното решение от друга страна членка на предварителна проверка за съответствие на това решение с основните права и свободи.

---

[27] **CAROTENUTO, S.**, **CONSTANT, J. M.**, «*L'inscription de la justice dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*», in *Les Petites affiches: La Loi*, année 391, n. 134, 2002, p. 4-17.

2. Нормативното преформулиране на целите свобода и справедливост

В заключение следва да се подчертаят и новите моменти по отношение целите на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, свързани със задължението на Съюза да спазва основните права на личността (чл. I-9 и III-257, § 1). ЕС следва също да улесни достъпа до правосъдие (чл. III-257, § 4), да съблюдава за спазване правата на личността в наказателното производство и за правата на жертвите на престъпни деяния (чл. III-270, § 2, b и c). Докато дял VI на действащите договори визира пряко само съдебните и полицейските органи на държавите членки, то Конституцията бележи появата на гражданите сред основните субекти на правосъдието и утвърждаването им като преки адресати на европейското право. Това дава основание да се приеме, че в тази проблематика е налице съществен напредък.

II. СЪПРОТИВАТА НА МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ СИЛИ И ЗАПАЗВАНЕТО НА НАЦИОНАЛНИЯ МОНОПОЛ ВЪРХУ ЗАКОННАТА УПОТРЕБА НА СИЛА

В резултат на политически компромиси Конституционният договор отразява силната съпротива на класическото разбиране за държавата, запазило позиции в много от държавите членки, както и актуалното състояние на междуинституционните битки в Съюза. За това свидетелстват например поставените ограничения на компетенциите на ЕС в областта на хармонизиране на наказателното законодателство, насочено към приемането на минимални стандарти, също както и запазването под междуправителствен контрол на оперативните задачи в полицейската сфера.

На първо място „Конституцията не дава изцяло израз на една ясна и изчистена визия на желаната Европа на наказателното право". Различни разпоредби свидетелстват за силната резервираност по отношение на едно пълноценно законодателно развитие, основано на сближаването на наказателното законодателство, и не показват ясно какви край-

ни цели преследва то[28]. Договорът набляга в действителност върху минималния, допълващ и подчинен характер на това сближаване: чл. I-42, § 1 уточнява, че *„Съюзът изгражда пространство на свобода, сигурност и правосъдие(...), като приема европейски закони и европейски рамкови закони с цел, доколкото е необходимо, сближаване разпоредбите на държавите членки в областите, посочени в част III"* (вж. също чл.III-257, § 3). Границите, поставени на нормотворческото действие на ЕС, са очевидни, тъй като далеч от приемането на един европейски наказателен кодекс, то следва да се ограничи да определи чрез рамков закон „минимални правила" за някои престъпления от европейско значение (чл. 271, § 2).

От друга страна, са предвидени и важни изключения от общата законодателна процедура. Чл. III-270, § 2 запазва гласуването с единодушие относно определяне на други елементи на хармонизиране в наказателния процес, освен изрично посочените в разпоредбата (допустимост на доказателствата, права на гражданите в наказателното производство и права на жертвите на престъпления). Чл. III-171, § 1 предвижда също прилагането на единодушие за определяне областите на престъпна дейност, различни от посочените в разпоредбата, които могат да бъдат обект на хармонизиране на диспозицията и санкцията на наказателноправната норма. Чл. III-274 изисква единодушие и за създаването на Европейска прокуратура. Чл. III-275, § 3 урежда гласуване с единодушие за приемането на актове, свързани с оперативното сътрудничество между органите на наказателното преследване. Накрая, единодушие е необходимо според чл. III-277 за приемането на актове, определящи условията, при които органите на наказателно преследване на една държава членка могат да извършват действия на територията на друга държава членка.

Следва да се подчертае също дерогирането монопола на Комисията над правото на законодателна инициатива, тъй като в разглежданата проблематика инициатива ще могат да упражняват съвместно и една четвърт от държавите членки. Чрез тази компромисна формула се запазва възможността за действие от страна на държавите членки в наказателноправната сфера (чл. III-264).

---

[28] **de KERGHOVE**, *op. cit.,* p. 231, **DEHOUSSE**, *op. cit.,* p.149.

Въпреки че ограниченията могат да бъдат разглеждани като допълващи подробности, които имат за цел да легитимират в очите на евроскептиците големия напредък, постигнат във визираната сфера, или казано по друг начин, като относително „ниска цена, която трябва да се плати" за споменатите постижения, цена, която не може да постави под въпрос нито „сливането" на Първия и Третия стълб, нито „преминаването към общите процедури и нормативни инструменти"[29], това не омаловажава основателните критики, които те предизвикват. При запазването на единодушието „съществува опасение, че дори ограничената му употреба ще бъде твърде трудна в един Съюз на 25 или 30 членове, особено по кардинални въпроси като определяне правилата на оперативно сътрудничество или бъдещата европейска прокуратура"[30]. Що се отнася до прокуратурата на ЕС, една значима новост, предвидена от Договора, учудващо е, че европейската учредителна власт е избрала опцията да я натовари с широки наднационални правомощия, които се отнасят до тежката трансгранична престъпност, като същевременно я постави наравно с обвинението на държавите членки на национално ниво (чл. III-274). Въпреки сериозната нужда от създаване орган на обвинението в ЕС, изтъкната от множество автори, Договорът съдържа единствено възможност, която не може да бъде реализирана, освен чрез последващо съгласие между всички държави членки.

На второ място, що се отнася до действията по реализиране на наказателното преследване и мерките на процесуална принуда, интересно е да се констатира, че ЕС и неговите органи продължават да не разполагат с такива правомощия. Основен елемент на националния суверенитет, монополът на държавата върху законната употреба на сила в рамките на нейните граници остава непокътнат. Възлагането на Съюза и неговите агенции на оперативни функции в тази материя остава подчинено на правилата и ограниченията на междуправителствения метод. ЕС следва да зачита „основните функции на държавата, в частност тези, насочени към поддържане на обществения ред и опазване на национална-

[29] **TRIANTAFYLLOU, D. N.**, *op. cit.*, p. 90.

[30] **DEHOUSSE**, *op. cit.*, p. 144.

та сигурност“ (чл. I-5, § 1 и III-262). Чл. III-342 предвижда, че държавите членки не са задължени да предоставят данни, чието разпространение ще засегне техни основни интереси в сферата на сигурността. В тази рамка прилагането на принудителни мерки е изключителен прерогатив на полицейските органи на държавите членки (чл. III-276, § 3). Съдебните актове, постановени в наказателното производство, се изпълняват от съответните компетентни национални органи (чл. III-273, § 2). Правомощията както на Европол, така и на Евроюс не надхвърлят координирането действията на националните власти. Действията на Евроюс могат да имат за ефект откриването на наказателно производство, което е повече от досегашните правомощия на службата. Самото наказателно производство обаче ще бъде осъществявано от съответните национални органи (чл. III-273, § 1, a). Европол може да осъществява оперативни и следствени действия, но само съвместно със съответните компетентни органи на държавите членки (чл. III-276, § 2, b). Освен това Конвентът не успя да наложи установяването на контрол над действията на Европол от страна на Евроюс.

Грижата на държавите членки да запазят своя монопол върху принудителната сила и пълната власт на националната полиция и да попречат органите на ЕС да разполагат дори с минимум сила на принуда, никъде не е по-явна, отколкото в разпоредбите на Конституционния договор. Конвентът нямаше как да пренебрегне тези реалности и в резултат „европейската интеграция няма да бъде пълна в тази класическа за държавата сфера“[31].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Независимо от тези компромиси, които носят известно противоречие и намаляват силата на Конституционния договор, в институционален план същинският федерален праг не беше преминат, доколкото прокуратура на ЕС не беше създадена пряко в Договора, нито СЕО беше натоварен с пълна компетентност на наказателна юрисдикция.

[31] **DUHAMEL**, *op. cit.*, p. 215.

Следва да се приеме, че в общ план европейската учредителна власт прояви голяма степен на самокритичност, което е изненада! Подобно развитие е забележително, защото позволява на Европейския съюз да бъде предоставена реална власт в сферата на наказателното правораздаване, като демократичната легитимност на тази власт се обвърже със зачитането на основните права на човека. То позволява също да се реализира нормативната насоченост на европейската наказателна политика към универсалните ценности. Това развитие е още по-забележително, доколкото Конституцията създава теоретична възможност да се премине към позадълбочена интеграция в рамките на една наднационална европейска система на наказателно правораздаване. Макар да е твърде рано, за да се прави детайлно описание на системата, която следва да бъде развита, основните линии могат да бъдат вече скицирани: предоставяне на изрична компетентност на наднационалните институции; създаване на законодателна рамка както за наказателното право, така и за наказателнопроцесуалното право, което открива пътя за развитие на европейско наказателно право, независимо от процеса на хармонизиране на националното законодателство, протичащ в момента; тази еволюция би могла да доведе до раждането на европейски наказателен кодекс, съдържащ определенията на европейските престъпления, общи правила относно наказателната отговорност, ориентири за съответните санкции и правила относно наказателния процес на европейско ниво; зараждане на същински европейски органи в наказателноправната материя, възможност за създаване на европейска прокуратура и в перспектива съчетаване на европейска съдебна полиция, орган на съдебен контрол над законността на следствените действия, и европейски правораздавателен орган (Европейски наказателен съд), разглеждани от доктрината като необходими елементи на един специфичен европейски правен ред[32]. Въпреки това откриването на хоризонта на универсалните ценности на свободата и справедливостта, които Конституционният договор предвижда, е подчинено на същата несигурност, която тежи както върху бъдещето на Договора

[32] **FLORE, D., de BIOLLEY, S**., *op. cit.,* p. 632.

(за който никой не знае нито кога, нито дали изобщо може да бъде ратифициран и да влезе в сила), така и върху изхода от междуинституционните битки, от които зависи непосредственото преформулиране на нормативните насоки на общностното законодателство и бавното уравновесяване между релативното и универсалното. Междувременно[33] легитимността на решенията, взети под действието на междуправителствения модел, може да бъде още по-остро оспорвана[34], ако техният брой продължава да нараства и те засягат все по-важни въпроси. В този контекст следва да се подчертае препоръката на Европейския парламент до Съвета и Европейския съвет, според която е от значение да се предвиди приемането на конкретни изменения и преходни мерки, които биха позволили да се спрат „злоупотребите и действията", които не могат да бъдат толерирани.

[33] Вж. предефинирането на политическите насоки от Европейския съвет от 5 ноември 2004, свързани с Многогодишната програма за „развитието на Съюза като пространство на свобода, сигурност и правосъдие".

[34] В логиката на наднационалните институции необходимата демократична легитимност на европейското наказателноправно пространство зависи от засилването на правата и процесуалните гаранции, които са осигурени на гражданите в наказателното производство. Вж. Комисия на Европейските общности, „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие: равносметка на програмата от Тампере и бъдещи насоки", Комуникация на Комисията до Съвета и Парламента, 2 юни 2004; Европейски парламент, Bourlanges J. L., докладчик, Проект за доклад относно предложението за препоръка на Европейския парламент до Съвета и Европейския съвет относно бъдещето на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие и относно условията на засилване на демократичната легитимност и ефективността (2004/XXXX(INI)provisoire), Комисия по гражданските свободи, правосъдието и вътрешните работи, 18 август 2004 г.

ДЕМОКРАТИЧНАТА ИДЕЯ В ПРОЕКТА ЗА КОНСТИТУЦИЯ ЗА ЕВРОПА[1] – БЕЛЕЖКИ ОТНОСНО РАЗВИТИЕТО НА ДЕМОКРАТИЧНОТО НАЧАЛО И ЛИПСАТА НА КОНЦЕПТУАЛНА ЯСНОТА

Проф. Слободан Милачич
Професор в Университета „Монтескьо" – Бордо IV,
директор на Центъра за изследвания върху Балканите

Предметът на настоящата разработка е свързан с една по-обща проблематика, към която имаме особено отношения и която се отнася до демократичния дефицит на неолибералната мисъл. По-специално тя има за цел да покаже „политическата демокрация, разбирана като държава на правата", тема, която вече сме имали възможност да разглеждаме[2]. Научната позиция, съдържаща се в настоящия труд, е насочена към стимулирането на необходимите стъпки на постмодерната демократична мисъл, за да бъде уравновесен едностранният устрем на неолиберализма, който поставя юридическото над политическото, индивидуалните права над плурализма на общността и легитимирането чрез съда над изборите. Текстът на проекта за бъдеща Европейска конституция е една азбучна илюстрация в тази посока. Разбира се, необходимо е да се направи едно уточнение. Демокрацията все още е преди всичко една политическа система, за която държавите остават предпочитана форма на организация заради същността им на консенсусна политическа общност, интегрирана до степен, каквато друга форма не познава. Европейският съюз, напротив, не е нито държава, нито е готов в близко бъдеще да стане държава. Няма и европейски народ, въпреки наличието на европей-

[1] Настоящата статия е разработена на основата на текста на „консолидирания временен вариант на Договора за приемане на Конституция за Европа", предоставен за публично ползване от Секретариата на Междуправителствената конференция от 18 юни 2004 г.

[2] *Etudes en l'honneur de Michel Lesage,* Ed. PUF, 2005.

ско гражданство в начален стадий на развитие. Впрочем конституционният проект препраща по най-важните въпроси към националните демокрации и по-конкретно към националните парламенти. Това се отнася особено за проблемите, които изискват политическа легитимация, което всъщност означава демократична легитимация, както ще имаме възможност да докажем в различни случаи в рамките на настоящата работа.

Текстът на проекта засяга въпроса за демокрацията неведнъж, но използваната семантика разкрива една най-малкото колеблива, ако не хаотична концептуална представа за нея. В тази връзка Конституцията проявява тенденция на съпричастност към общата неолиберална мисъл в нейната склонност да приравнява свободата и демокрацията, правовата държава и държавата на правата, както и тези права, от една страна, и, от друга, демокрацията, изразяваща се в „правата от политическо естество"[3].

Смесването на свобода и демокрация се осъществява в тази светлина на две нива. В по-общ план демокрацията е прокламирана за обществен модел на свободата. Като свободата е едновременно необходимо условие и основна крайна цел, в логиката на демокрацията. По един по-особен начин демокрацията се приравнява на упражняването на определени „политически права", както се изразява и самата Европейска конвенция за защита правата на човека. Става въпрос за правата, свързани с демократичния достъп до публична власт (правото на свободни избори например), и правата, които позволяват тяхното упражняване (свободата на словото, на събранията и манифестациите или правото на сдружаване). В този случаи демокрацията се ограничава до „правата от политическо естество".

Разглежданата визия води до пренебрегване на политическата демокрация за сметка на индивидуалните права на човека и гражданина, повече или по-малко „основни". Същевременно една конституция, дори постмодерна, винаги има два обекта: индивидът и властта. Тя носи правния статут на индивида и на публичната власт. В неолибералното време, в което живеем, се наблюдава тенденция да бъде подценявано

[3] Според Европейския съд по правата на човека.

демократичното призвание на конституцията, чиято цел е да организира политическата демокрация и да осигури плурализма на властта, който от своя страна е най-добрата гаранция за либерализма. Защото, ако нормата утвърждава свободата и ако съдията гарантира нормата, демокрацията трябва да гарантира властта на съдията. От тази гледна точка демокрацията представлява една политическа гаранция (структурна или системна) за свобода! И днес не е възможна истинска и трайна правова държава без здрава демокрация.

В този дух постмодерното демократично призвание на конституцията изисква много повече от обикновеното класическо разделение на властите, макар то да остава напълно необходимо за изграждането и функционирането на либерално управление, наречено още „умерено" в лексиката на Монтескьо. Затова „старата" теория за разделението на властите следва да бъде преосмислена в логиката на постмодерните „възпиращи се власти", като се пренесат на всяко ниво на плуралистична власт изискванията за легитимност и равновесие, присъщи на класическото отношение между законодателната и изпълнителната власт, или в по-нов вариант, между мнозинството и опозицията.

Нов съществен фактор в тези отношения е общественото мнение, въпреки че не е налице научен консенсус нито относно неговия „дълбок смисъл", повече или по-малко демократичен, нито относно неговата „реална сила", произтичаща от политическата ефективност на приложното му поле и на актьорите, свързани с него. Няма действаща конституция, която дори да го споменава. Така остава впечатлението, че общественото мнение се приравнява на избирателното тяло, което е една амалгама, лишена от основание.

Нуждите на демокрацията днес налагат една по-изразена концептуализация и една адекватна организация на „демокрацията на участието" или „демокрацията на гражданите", която отговаря на нуждата от определена демедиатизация на процедурите на представителство за сметка на засилване на преките отношения между гражданите и техните представители. Всички тези аспекти на адаптиране на политическата демокрация към постмодерната епоха днес са оставени в сянка от неоконституционализма и това е жалко. Налице е

дефицит в теорията на „неодемократичната" мисъл. Свидетели сме на свръхизобилие в говоренето за права, което залива по пътя си политическата демокрация и води все повече и повече до една „демокрация на правата".

I. Разтварянето на демократичната идея до „демокрацията на правата"

За няколко противоречия на това понятие, свързано основно с правата на човека и гражданина, на фона на демократичния плурализъм, който предполага „общности" на идеи, политически партии и предложения за публична политика.

Демократичната идея се появява хаотично, на различни места в текста на проекта, с различни значения. Разширяването чрез диверсифициране на вложения в нея смисъл не е свързано с концептуално задълбочаване на същността ѝ.

• Демокрацията е преди всичко една колеблива препратка. Въпреки разнообразието в смисъла, който ѝ се придава, темата за демокрацията заема скромно място: по-малко от тридесет страници от над триста и тридесет. Дял IV е посветен на „демократичния живот на Съюза", но сред осемте кратки члена само три се отнасят до демокрацията в пряк смисъл; другите пет са посветени на медиатора, на защитата на личните данни, на статута на вероизповеданията и др. Това преструктуриране е лесно обяснимо: демокрацията може да бъде свързана само с някои аспекти от живота на Европейския съюз. Тя остава организирана основно на нивото на държавите членки. ЕС все още не е една политически интегрирана общност, а демокрацията е преди всичко политически ред.

• Демокрацията се проявява като една неясна концепция. Отнасянето към нея има по-скоро символно естество. То може да бъде видяно в преамбюлите или общите членове. Още от преамбюла на проекта за договор тя има запазено място между правата, но след ненакърнимите и неотменими права на човека[4]. Както се казва в самия текст, „Европа... же-

[4] „Вдъхновени от културното, религиозното и хуманистичното наследство на Европа, въз основа на което са се развили универсалните ценности, които съставляват ненакърнимите и неотменими права на човека, също както и демокрацията, равенството, свободата и правовата държава".

лае да задълбочи демократичния и прозрачен характер на нейния обществен живот". Същият подход може да бъде видян и в преамбюла на Хартата на основните права на Съюза, която съставлява втората част на Конституционния договор. „Съюзът се основава на неделимите и универсални ценности на човешкото достойнство, на свободата, на равенството и солидарността: той почива на принципите на демокрацията и правовата държава. Той поставя човека в центъра на своето действие..." Концептуалното обърквaне обаче е най-осезаемо в чл. I-2, посветен на „ценностите на Съюза": „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, също както и на зачитането на правата на човека, в това число и правата на лицата, принадлежащи към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество на плурализъм, недискриминация, толерантност, справедливост, солидарност и равенство между жените и мъжете". Демокрацията, като родово понятие, както и някои от нейните изграждащи елементи, като плурализма, равенството, толерантността, солидарността, са изброени хаотично сред „ценностите на Съюза"; но също така и сред „целите"[5], „принципите" и някои от „правата".

Създава се впечатлението, че демократичната идея е оставена настрана от теорията, без да е налице каквато и да е концептуализация, дори най-обща. Тя е в известна степен удавена сред „общите ценности" и правата на човека и гражданина. Така демокрацията, в същността си на идеология или на правна и нормативна система се проявява в текста в абсолютно безредие. Без значение дали се отнася до общи основни ценности, на ръководни принципи или основни и политически права (ЕКЗПЧ), имплицитно вложената в текста визия, както и в много други типични документи на неолиберализма, свързва демокрацията с правата и свободите на човека и гражданина. Тя не се възприема като политическа система, с присъщите ѝ ценности и съответни процедури, обединени юридически от правовата държава.

[5] А. 1-3, доколкото Съюзът има за цел утвърждаването на своите ценности.

Демокрацията обаче не се ограничава само до гарантирането на права. Свободите, разбира се, са от особено значение за демократичната система. Те са задължително предварително условие и необходима основа за организация на демократичния полис. Демокрацията има за цел да запази и развие „придобитите права" и свободи като цяло. Между основите и крайните цели обаче съществува демократичното „добро управление", което предполага една определена организация на властите и един адекватен модел на отношенията между тях[6]. По никакъв начин тя не може да бъде сведена до индивидуалното упражняване на основните права и свободи. Демокрацията е колективното „добро решаване" и ефективният избор на публични политики, институции, управляващи и идеи, въз основа на които да се ръководи демократично нашето общество и да се определят нашите съдби. Тя не е нарцистична употреба на индивидуалните права, дори те понякога да могат да бъдат упражнявани колективно, но без да се засяга различието, казано по друг начин, конкуренцията и необходимостта да се намери обща воля. Впрочем единствено конкуренцията на политически идеи може да сложи край на политическата търговия и да генерира легитимни решения на основата на демократично управление. Демократичният плурализъм не е от индивидуално естество, той е свързан с отношението към властта, с взаимоотношенията между властите и възпиращите власти, които гарантират равновесието в демокрацията чрез юридическите процедури и политическите санкции, предвидени в аванс. Затова тук следва да бъде отречена понякога противоречивата употреба на думата плурализъм, разбирана като разнообразие на мненията, но единствено на междуличностно ниво. По смисъла на теорията на демокрацията плурализмът се проявява на първо място в колективния си смисъл. Той предполага отношения, които имат за страни политическите субекти[7] и за обект – политическите идеи[8].

Ако глобалната визия за демокрация, вложена в текста, предполага определени претенции, доколкото тя е систе-

---

[6] Разделени, обособени, сътрудничещи си…

[7] Партии, движения, съюзи, институции...

[8] Проекти, програми…

ма на собствени ценности[9] и доколкото е една специфична юридическа технология[10], визията за институциите и за представителната демокрация, макар и по-конкретна, също не е лишена от противоречия.

II. Свързването на демократичната идея с „демокрацията на държавите"

От представителната демокрация на гражданите към „демокрацията на държавите", в които правителствата са отговорни пред националните парламенти и парламентите на които, въплъщение на народния суверенитет, са официално признати в текста на конституционния проект.

Принципът на представителна демокрация се утвърждава в чл. I-45[11], който уточнява същевременно, че „функционирането на Съюза се основава на представителната демокрация". Важно е да се отбележи, че става въпрос именно за „функционирането", иначе казано, за някои аспекти на „демократичния живот на Съюза"[12], но не за организацията, тоест за самата структура на институциите и различните органи. Изключение в това отношение прави само Европейският парламент, към който е приложен един понюансиран подход, както ще установим занапред.

Трябва веднага да се уточни, че не става въпрос да се отрича прогресът в демократично отношение, който проектът реализира. В определени моменти обаче текстът, изглежда, приравнява демокрацията в смисъла „един човек – един глас" на „междудържавната демокрация", което може да навреди на демократичните стандарти, ако тази тенденция на примесване се наслои като мазно петно в духа на нормите и в бъдещите практики и ако „международната", „междудържавната" или „междуправителствената демокрация" в крайна сметка бъде утвърдена чрез отъждествяването ѝ с изборната плуралистична демокрация.

---

[9] „Дух на отваряне", на толерантност, на търпение, чувство за относителността (на ценностите и предизвикателствата) и др.

[10] По повод на режима на отношение на властите.

[11] В дял VI, посветен на „демократичния живот на Съюза".

[12] Пак там.

• Никой не може да отрече, че конституционният проект реализира значителен напредък по отношение на представителната демокрация не само като „ценност", но също като „механизъм" на обсъждане и решаване. Именно чрез акцентирането върху представителната демокрация проектът се опитва да отговори на упрека, станал лайтмотив, за „демократичния дефицит" на Съюза. На първо място този напредък е резултат от синхронизирането (макар и относително...) на различните текстове, съществуващи досега. Синхронизирането е от значение за постигането на ефективност, а ефективността е от значение за легитимността, като обратното също е вярно. Споменаването на демокрацията като „ценност", „цел" или „принцип" е навсякъде в текста на проекта: то е заложено и в самата формула на отделните параграфи. Особено важно е да се констатира, че „народите" или „европейските граждани" са визирани винаги пред държавите и правителствата както в преамбюлите, така и в самото съдържание на текста[13]. Напредъкът по отношение на представителната демокрация обаче се вижда в действителност чрез някои „корекции" на органите и процедурите.

В тази връзка преди всичко е налице засилване позицията на Европейския парламент, избран чрез общо пряко гласуване, еманация на народите, който се утвърждава като общ законодател съвместно със Съвета. Ролята на Парламента в определянето Председател на Комисията и формалното прокламиране система на отговорност на членовете на Комисията като колегия[14] извеждат напред тази институция на представителната демокрация в ЕС. Защото, ако демокрацията е на първо място система на свободните избори, тя е също така система на политическата отговорност. И скицирането на модел на политическа отговорност

[13] Любопитно е да се констатира, че в последната „консолидирана" версия на текста на проекта е махнат един цитат от Тукидид, споменаващ „демократичното устройство" като устройство, на което е присъщо да даде властта „в ръцете на най-голям брой хора".

[14] „Комисията е колективно отговорна пред Европейския парламент", чл. I-25, ал. 8.

на нивото на Съюза свидетелства за перспектива, благоприятстваща автентичната представителна демокрация.

• Противоречието започва с интерпретацията, която е дадена на процедурите в междуправителствените органи, приемани като израз поне отчасти на представителната демокрация. Така в първата хипотеза например „представителната демокрация" е grosso modo поставена в същата линия като традиционната демокрация, каквато съществува в държавите членки, докато връзката с общите избори е повече от индиректна[15] и твърде частична[16]. Занапред следва да се прилага принципът на гласуването с квалифицирано мнозинство, което придава на процедурата повече демократичност[17], съчетана освен това със специфичен механизъм на отчитане тежестта на броя на населението[18] освен този на държавите. Накрая отговорността на правителствата пред националните парламенти е считана за важен изграждащ елемент на демократичната същност на Съюза. Свързването на националните парламенти с процедурите на Съюза е обосновано с аргумента за необходимостта от демократизиране, както показва „Протоколът за ролята на националните парламенти в Европейския съюз", извеждащ принципа за упражняване контрол от националните парламенти над правителствата за действията им на нивото Съюза. Отговорността на правителствата пред националните парламенти е разглеждана като израз на демокрацията в Европейския съюз. Така грижата да бъде поставен акцент върху демократичния характер на Съюза води до засягане концептуалната прецизност на направените формулировки.

• Накрая, представителната демокрация страда от известно смислово противоречие, което се дължи на обвързването ѝ с формалните качества на норми и процедури,

---

[15] Правителствата, макар да са излъчени от парламентите, реално представляват парламентарните мнозинства и са подчинени на волята на партиите, на които министрите са в една или друга степен дисциплинирани членове.

[16] Опозицията не участва в обсъжданията и преговорите.

[17] 55% от държавите членки.

[18] 65% от общото население. Този критерий, който изглежда насочен към включване на гражданското общество, е също и най-вече средство за отчитане тежестта на „големите", „средните" и „малките" държави.

характерни по-скоро за либералните и юридическите изисквания, отколкото за плурализма и демокрацията. В тази връзка някои ключови думи, които могат да бъдат открити в текста на проекта, са показателни. Така например „прозрачността" на работата и решенията; „публичният характер", който напомня силно необходимостта от прозрачност; „духът на отваряне", който е насочен колкото към отварянето към конкуренцията, т.е. към легитимното разнообразие на идеи, толкова към конструктивния диалог на компромисите; „видимостта" или „яснотата" по-скоро на нормата, отколкото на процеса на вземане на решения, който води до нея; „достъпът до документи" и др. Тези изисквания са свързани по-скоро с духа на неолиберализма, нормативистки и индивидуалистичен, отколкото с плурализма и демокрацията, повлияни в своите стандарти в по-голяма степен от отношенията между актьорите на терена, които имат колективен характер: партии, институции, власти.

• В действителност всички качества, върху които проектът поставя акцент, са насочени към утвърждаване на легитимността на нормата чрез логика от формално и процедурно естество, докато демократичната легитимност на нормите (както на тези, уреждащи индивидуални права, така и на онези, които определят статута на властите) произтича от тяхното съдържание и политиката, която изразяват. Тази демократична легитимност се оценява преди и след това чрез формалната норма. Преди това – относно значението на компромиса, който тя отразява, както що се отнася до представителността на актьорите, автори на нормата, така и на съотношението на силите между тях. След това – просъществуването и стабилността на правната норма се оценява достатъчно добре чрез това, което в наши дни се нарича „социална или политическа употреба на правото". На легитимното право съответства една ефективна употреба, която представлява донякъде социалното утвърждаване на нормата. В тази светлина никое от качествата, посочени в текста на проекта, не отразява плурализма в обсъждането и наличието на достатъчна легитимност в процеса на вземане на решения. В подобни условия демократичните стандарти несъмнено отслабват.

III. Лансирането на „демокрацията на участието"

Правото на гражданска инициатива като отваряне към гражданското общество и пряката демокрация

Проектът за Европейска конституция следва общата постмодерна тенденция към лансиране на „демокрацията на гражданите" като „по-близка" и „по-пряка" от „старата представителна демокрация". От своя страна представителната демокрация е в криза вече няколко десетилетия и повлича по този път самата идея за демокрация, която отстъпва пред извеждането напред на правата на човека. В този контекст т.нар. представителна демокрация е фактор за развитието на самата демократична идея като цяло.

• „Принципът на демокрацията на участието" е прокламиран в четирите алинеи на чл. I-46 на дял VI[19], посветен на „Демократичния живот на Съюза". Може да се приеме, че тези нововъведения са политическо и системно продължение на разпоредбите относно гражданството на ЕС и правата на гражданина в Съюза като цяло[20]. Отвъд тези права обаче, било индивидуални или колективни, упражнявани индивидуално и едностранно, тук става въпрос за участието в упражняването на публичната власт, макар все още да не са уредени дискреционни правомощия в тесен смисъл. В случая са налице по-скоро възможности за гражданите или техните сдружения в гражданското общество „да изразяват и обменят публично своите мнения" (ал. 1) или да поддържат „открит, прозрачен и постоянен диалог" с европейските институции (ал. 2). Освен това „Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни" (ал. 3), а от своя страна „най-малко един милион граждани на Съюза, от значителен брой държави членки" могат да поканят Комисията „в рамките на нейните компетенции да внесе съответно предложение по въпроси, за които гражданите считат, че е необходим правен акт на Съюза по прилагане на Конституцията" (ал. 4). Проектът оставя на европейските закони, които следва да бъдат приети, грижата да уточнят процедура-

[19] Чл. 47 в окончателната редакция на Конституцията (бел. ред.).

[20] В съответствие с част II, посветена на основните права и европейското гражданство.

та и минималния брой държави, от чиито граждани трябва да произлиза инициативата. Това е прословутото право на гражданска инициатива, широко рекламираното „ново решение" на конституционния проект. Само че както на национално ниво и може би още повече, отколкото на национално ниво, където съществува политически интегрирана общност, демокрацията на участието все още е твърде слаба.

Формите на пряка демокрация, съобразно актуалния и специфичен смисъл на този термин, изключват традиционното участие чрез гласуване и са все още твърде ограничени, както по отношение на обекта им, така и по отношение на техния обхват. Те са сведени до правото на инициатива, факултативните консултации и информативния диалог. Вярно е, че предвиденият ред предоставя възможност на „представителните организации" на гражданското общество, с цел „открит, прозрачен и постоянен диалог" с европейските институции, „ да излагат и обменят публично своите виждания". Държавата обаче е въведена като елемент на процедурата на гражданска инициатива, тъй като прословутият минимум от един милион граждани, подписали петицията, трябва да идва „от значителен брой държави членки". Петицията реално не е нищо повече от покана към Комисията да внесе предложение за правен акт на Съюза, ако счете за необходимо. Не е трудно да се констатира, че тази форма на участие чрез петиция на гражданите не може под никаква форма да съставлява типична процедура[21] на демократично управление. Това означава, че могат да са налице инициативи в изключителни случаи, отговарящи на определени нагласи на широкия кръг граждани и вписващи се в ритъма на механизмите на представителната демокрация, които винаги ще определят крайното решение.

Понятието „участие" също както и това „на терена" са изправени понастоящем пред проблема за тяхната конкретна приложимост. За момента сме свидетели по-скоро на анонсирането на тези форми, отколкото на превръщането им в действащи процедури. Още е твърде далеч „една нова власт на гражданите", която разполага със средствата да тежи в процеса на вземане на политически решения.

[21] В смисъл на общ обичаен, нормален ред.

Идеята за демокрация на участието води до някои критични бележки по отношение пропуските на общата демократична мисъл, които надхвърлят текста на анализирания в настоящата разработка проект. Например общественото мнение, което без съмнение е един значим фактор в европейското пространство, изобщо не е засегнато. Същевременно то често е на първи план в тълкуването на Европейската конституция. То често е използвано като мерна единица за легитимност в медийното пространство. Изглежда също, че текстът на проекта го има предвид във връзка с разпоредбите относно участието на гражданите. Въпреки това то не е споменато нито веднъж, в резултат на което не е нито дефинирано, нито ситуирано по отношение останалите параметри на легитимност на институциите и процеса на вземане на решения. В заключение, ако конституционният проект има за цел да даде отговор на традиционния упрек за „демократичния дефицит" на Съюза, то този отговор остава ограничен.

Проектът за Конституция за Европа не беше предназначен да организира една европейска политическа власт, защото такава реално не съществува, освен като далечна перспектива. От тази гледна точка правилата на организация и функциониране на демократичната система, която остава преди всичко в рамките на държавата, не са ясно поставени. Вследствие на това обвързването на органите на ЕС с националните демокрации, казано по-друг начин държавните демокрации, е един логичен и закономерен подход. Затова и малкото собствени органи и процедури на ЕС са изведени в акцент. Може обаче само да съжаляваме, че се наблюдава известно размиване на самото понятие за демокрация, което се деструктурира в концептуално отношение, макар и имплицитно. В този контекст проектът се включва в идейното и теоретичното безредие на неолиберализма. Това дава основание да се заключи още веднъж, че е наложително развитието на една „неодемократична мисъл", за да бъде гарантирано равновесието на идеи, несъмнено сложно, необходимо на демократичната правова държава.

ХАРТАТА И ДРУГИТЕ ИЗТОЧНИЦИ НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА – ХАРМОНИЗИРАНЕ ИЛИ КОНФЛИКТ?

Проф. Флоранс Беноа-Ромер
Президент на Университета Страсбург-3 „Робер Шуман", член-кореспондент на Института по европейско право – София

Днес основните права заемат ключово място в националните конституции. Демокрацията върви ръка за ръка с гарантирането на признатите на индивида права и свободи и с ограничаването на намесата на държавите в упражняването им. Поради това няма нищо учудващо, че Хартата на основните права на Европейския съюз заема специално място в Европейската конституция, било то и само за да засвидетелства, че самото му изграждане се основава на принципите на правовата държава, демокрацията и зачитането на правата на човека. След като Конвентът, подготвящ проекта за конституция, изучи възможностите за интегриране на Хартата, беше решено тя да бъде включена в Част II на Европейската конституция, като към нея препраща и първата, в която се утвърждава, че „Съюзът признава правата, свободите и принципите, изложени в Хартата на основните права, която съставлява Част II" (чл. I-9, § 1)[1]. Ако е вярно, че взетото ре-

[1] Разгледани бяха различни решения, като те варираха от запазването на статуквото, т.е.оставянето на Хартата под формата на институционно споразумение, до нейното интегриране в Конституцията като дял или глава, минавайки през проста препратка в някой член към основните права, която да отвежда към протокол, съдържащ текста. Ако на решението за конституционализирането ѝ се противопоставяха Обединеното кралство и Ирландия, то интегрирането посредством протокол привличаше като идея редица членове на Конвента, тъй като позволяваше да ѝ се даде конституционна стойност и в същото време да се олекоти и улесни разбирането на Конституцията. То поставяше акцента върху автономния характер на Хартата, който произтича от правилата за нейното прилагане и тълкуване, които са специфични. Мнозинството в работната група, председателствана от комисаря Виторино, твърдо подкрепи идеята за „интегриране на Хартата под форма, която би ѝ дала задължителна сила и конституционна стойност", предложение, в крайна сметка

шение усложнява конституционния текст, то основното му предимство е, че прави Хартата по-разбираема.

Всъщност тя представлява „договор в договора" и има собствен преамбюл. Поради това Конституцията съдържа два преамбюла: един основен и друг само за втората ѝ част. Хартата се ползва също така от специфични норми за прилагане и тълкуване, изложени в последния дял, озаглавен „хоризонтални разпоредби".

Те са необходими, за да позволят ефективното ѝ прилагане от националните и европейските съдилища и показват, че една от постоянните грижи на авторите е взаимодействието с Европейската конвенция за правата на човека .

Членовете на работната група, председателствана от комисаря Виторино[2], си бяха поставили въпроса дали трябва да се запази в проекта за конституция препратката към двата външни източника на Хартата, а именно Европейската конвенция за правата на човека и общите конституционни традиции на държавите членки. Някои членове смятаха, че това е ненужно и би предизвикало единствено объркване, тъй като Хартата вече съдържа права, „заимствани" от тях. Въпреки това мнозинството сметна за необходима тази препратка, която позволява да се вземе под внимание бъдещото развитие на правото по ЕКПЧ и на националните правни системи в областта на правата на човека.

Вследствие на това третият параграф на чл. I-9 уточнява, че „основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни тради-

---

одобрено от междуправителствената конференция. И така Хартата бе интегрирана във втората част на Конституцията.

[2] Заседанията на пленарното събрание на Конвента бяха предшествани от работна група по основните права. Председателствана от комисаря Виторино, тя започна работа през май 2002 г. и представи финален доклад през октомври същата година (Конв. 354/02). Наложи се да бъде потърсено мнението на мнозина експерти-юристи и групата се съсредоточи върху въпросите за интегрирането на Хартата в Конституцията и ангажирането на ЕС. Същевременно се размишляваше и върху юридическата защита на основните права, но в крайна сметка това бе прехвърлено на кръга, натоварен с преразглеждането на статута на Съда на Европейските общности.

ции на държавите членки, представляват част от правото на Съюза в качеството им на основни принципи". Този член се явява продължение на чл. 6, § 2 от Договора за Европейския съюз, който сочи, че „Съюзът зачита основните права, така както те са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана на 4 ноември 1950 година, и така както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите членки, като принципи на правото на Общността".[3] Следователно Съдът на Европейските общности би могъл да продължи да черпи от Европейската конвенция за правата на човека и общите конституционни традиции на страните-членки, за да признава нови права, които Хартата не предвижда. Така чл. I-9, § 2 позволява ритмичното развитие на основните права, съобразено с това на ЕКПЧ и националните конституции. Препратката остава със сигурност необходима, докато Съюзът не е станал страна по ЕКПЧ. И все пак затрудненията на съдилищата, натоварени да следят за спазването на основните права, е понятно. Трудностите биха могли да произлязат от полето на приложение на различните източници. От друга страна, е възможно един и същи въпрос да бъде отнесен към различни инстанции и тълкуванията им да се различават.

Днес Хартата на основните права е един нов правен източник, който трябва да е в хармония с вече съществуващите. На национално равнище всяка една от конституциите на страните-членки съдържа каталог на основните права, чието съблюдаване е задължително в рамките на вътрешното законодателство.

Европейската конвенция за правата на човека на свой ред представлява, на международно равнище, един привилегирован източник, който задължава страните директно, но и посредством общите принципи на правото. Накрая, за да дефинира основните права, Съдът на Европейските общности трябва най-напред да се вдъхнови от общите конституционни традиции на страните-членки, а след това от междуна-

[3] Чл. 6 от Договора за Европейския съюз действително бележи първия основен етап в областта на защитата на правата на човека, при все че той само консолидира символично практиката на Съда на Европейските общности.

родните инструменти за защита правата на човека. В този смисъл присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за правата на човека трябва да допринесе за изясняването на ситуацията и да ограничи конфликтите.

I. Съдът и конфликтите на източници в областта на човешките права

Изправени пред разнообразието на правни източници в областта на правата на човека, съдилищата могат се сблъскат с конкретния въпрос да се установи кой е най-подходящият за разрешаването на дадения казус. С тези конфликти биха могли да се занимават националният съд, Съдът на Европейските общности и Европейският съд за правата на човека.

1. Националният съд

Националният съд, за който знаем, че има обща компетентност в правната система на Европейския съюз, понякога е изправен пред трудности по тълкуването или трябва да се произнесе относно валидността на акт, приет от страна членка в областта на Общностното право. Ако бъде поставен въпрос за съвместимостта с основните права, на кой източник би следвало да се позове съдът: националното право, правото на Общността или Европейската конвенция за правата на човека в качеството ѝ на част от общите правни принципи на Съюза или защото държавата я е подписала?

Едно е сигурно: ако конституцията влезе в сила, съблюдаването на Хартата ще е задължително само когато страните-членки прилагат правото на ЕС. Намерението на авторите никога не е било да създадат документ, който да се налага над националните норми, особено конституционните, които защитават основните права. Хартата има за цел да се прилага само в рамките на правото на Съюза. Съдът на Европейските общности винаги напомня това красноречиво, що се отнася до задължението да се спазват основните права, дефинирани от Съюза[4].

[4] **CJCE** 13 juillet 1989, *Wachauf*, aff. 5/88 Rec. 1989, p. 2609; 18 juin 1991, *ERT*, Rec. 1991 I. 2925

В този смисъл, чл. 53 от Хартата, станал чл. II-113 от Европейската конституция, уточнява, че „никоя разпоредба на Хартата не бива да бъде тълкувана като ограничаваща или накърняваща правата на човека и основните свободи, както са признати, в съответното им приложно поле, от правото на Съюза,... както и от конституциите на държавите членки". Тази препратка към полето на приложение респективно на правото на Съюза и това на конституциите на страните-членки цели да поясни, че последните продължават да уреждат въпросите, които не произтичат от правото на Общността.

Ако е вярно, че Хартата не създава нови задължения за държавите членки в областта на тези от техните компетенции, които остават национални, то последните трябва да зачитат правата, спазват принципите и спомагат за прилагането ѝ тогава, когато действат в полето на приложение на правото на Съюза[5]. Не съществува точно съвпадение между терминологията, използвана от Хартата, която е задължителна само когато страните членки прилагат правото на ЕС, и съдебната практика, която по-често се позовава на приложното му поле. Обясненията обаче сякаш слагат знак за равенство между двете понятия и в крайна сметка остава на Съда да се произнесе по въпроса.

Все пак е предвидено, че когато Хартата „признава основни права, които произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, то те следва да се тълкуват в хармония с тези традиции"[6]. Знаем, че Хартата е здраво вкоренена в тях и че практиката на Съда на Европейските общности в тази област, потвърдена от чл. 6, § 2 от Договора за ЕС, е важен източник за множество права[7]. Според обясненията на Президиума това потвърждава, че съгласно гледната

[5] Чл. II-111 от Европейската конституция.

[6] Чл. II-112.4 от Европейската конституция.

[7] Общите принципи на правото първоначално намираха законова основа в конституционните традиции на страните-членки. Всъщност Съдът реши така с цел да гарантира равностойна на предлаганата в национален план защита и да избегне всяка конфронтация с немския и италианския Конституционен съд, които заплашваха да подчинят върховенството на Общностното право на спазването на основните права (**CJCE**, 12 novembre 1969, *Stauder*; 17 novembre 1970, *Internationale Handelgesellschaft, цитирани по-горе*).

точка на Съда относно общите конституционни традиции не бива да се следва логиката на най-малкото общо кратно, а напротив: да се тълкуват правата, предвидени от Хартата, по начин, осигуряващ високо ниво на защита, пригодено към правото на Съюза и в хармония с тях. Действително, въпросните обяснения отговарят на позицията, защитавана от Съда, за който съществуването на едно право, произлязло от общите конституционни традиции, е резултат на съвместното му признаване от държавите членки, въпреки че самият му начин на прилагане би могъл да варира[8].

В случай на директен конфликт между национална и конституционна норма, гарантираща основно право, Хартата не предвижда разрешение. При все това, съгласно примата на Общностното право, то се прилага и следователно Хартата взема връх, макар и френският Конституционен съвет да не приема това във всички случаи[9].

Въпреки това националният съд, каквото и да е мястото му в йерархията, не би трябвало да преценява законосъобразността на съдебно решение на Общността по отношение на основните права, тъй като практиката по делото *Fotofrost*[10] го задължава да сезира СЕО, ако смята, че въпросното решение е нищожно. И все пак немският Конституционен съд се ангажира с подобен конфликт. През 1974 в решението, познато като Solange I[11], той се позова на дефицита на демократичност в Общността, за да подчини върховенството на нейното право на зачитането на основните права, гарантирани от немския Основен закон. В решението от 7 юни 2000 г. обаче (известно като „случая с бананите") съдът реши, че не ще уп-

---

[8] CJCE, 13 décembre 1979, *Hauer,* , aff. 44/79, Rec. 1979, p. 3727; 18 mai 1982, *AM S*, aff. 155/79, Rec. 1982, p. 1575.

[9] Решение 2004/498 за Закона за биоетиката от 29 юли 2004 (Décision 2004/498 sur la loi relative a la bioéthique du 29 juillet 2004): „Транспонирането във вътрешното право на общностна директива произлиза от конституционно задължение, което би могло да бъде възпрепятствано само от разпоредба, открито нарушаваща Конституцията."

[10] CJCE 22 octobre 1987, aff; 314/85, Rec. 4199.

[11] Немският федерален конституционен съд, решение от 29 май 1974 Internationale Handelsdesellschaft/EVGF (Solange I), Bverf GE, p. 271, вж. също *Frontini e Pozzani c. Min. fin.* на Италианския конституционен съд, Arrêt n° 183/73 du 27 décembre 1973, Riv. Dir. Int 1974, p. 130.

ражнява юрисдикцията си в подобни ситуации до момента, в който не се докаже цялостен спад на нивото на защита на човешките права, достигнато след Solange II[12] от страна на Общността. Докато това не бъде констатирано, съдът се ангажира да обявява за недопустими исковете и преюдициалните препращания, изискващи проверката на прилагането на европейското право, от гледна точка на основните права, заложени в Основния закон. Подведомствеността на Съда ще преоткрие смисъла си само в случай, че практиката на СЕО доведе до спад на нивото на защита, достигнато през 1986 г. Според немския съд това „сътрудничество" между националните и европейските правораздавателни органи е от голямо значение за ефикасната защита на основните права на европейско ниво.

Въпреки това въпросът за съобразеността на съдебно решение на Общността с основните права би могъл да се повдигне отново, ако СЕО не открие никакъв мотив за нищожност, макар че съществува противоречие с дадено право, специално гарантирано в националната конституция.

2. Съдът на Европейските общности

Постепенното интегриране на Европейската конвенция в правния ред на Общността и на Съюза, както и непрестанно нарастващото автономизиране на тяхната система за защита на основните права крият осезаемия риск от появата на „двоен аршин" в тази област. Всъщност едни и същи права ще бъдат от компетенцията на два европейски правосъдни органа: Съда на Европейските общности и Европейския съд за правата на човека, и е възможно техните тълкувания да се различават.

При тези обстоятелства подобно различие, отнасящо се до правата, признати и гарантирани от ЕКПЧ, би могло да постави под въпрос съдържанието на европейския минимум на защита на човешките права, търпеливо дефиниран от Съда в Страсбург, и да увеличи допълнително разлома между двете системи на защита.

---

[12] Bundesfassungsgericht, 22 octobre 1986, с бележка на M. Hilfe europaïsche Grundrechte Zeitschruft, 23-1-1987, p. 1 и V. Constantinesco, RTDE, 1987, p. 527.

Освен това то не е в състояние да подобри положението на лицата, нито пък да улесни задачата на националните съдилища, на първо място натоварени с обезпечаването на правата, които държавите трябва да осигурят. Тълкувателни конфликти наистина се появяват, както свидетелства например решението *Hoechst*, в което люксембургският съд развива собствена интерпретация на чл. 8 от ЕКПЧ. Трябва да признаем обаче, че реализирането на този риск е все по-малко вероятно, ако СЕО продължава да се позовава на практиката на съда в Страсбург[13], и обратно, ако последният взема под внимание спецификата на правото на Общността. Впрочем би било неточно да твърдим, че Хартата на основните права на Съюза увеличава риска от различия в работата на двете институции. Напротив, разпоредбите на Хартата, отнасящи се до Конвенцията, показват желанието за уреждане на съжителството между двата инструмента в посока зачитането на ЕКПЧ.

Още повече, че проблемът с взаимоотношенията е ограничен. Всъщност обхватът на действие на Хартата е по-широк от този на Конвенцията, защото обхваща не само гражданските и политическите права, но и тези, които са запазени за гражданите на Съюза, както и редица икономически и социални права. В крайна сметка наистина съществуват две самостоятелни системи за защита на основните

[13] Вж. по-специално Procédures pénales c. X., aff. Jointes C-74/95 et C-129/95, Rec. 1996, p. I-6609, point 25 (относно чл. 7); Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH c. Heinrich Bauer Verlag, aff. C-368/95, Rec. 1997, p. I-3689, points 25-26 (относно чл. 10); Lisa Jacqueline Grant c. South-West Trains Ltd, affaire C-249, Rec. 1998, p. I-621, point 33-34 (относно чл. 8, 12 и 14); Baustahlgewerbe GmbH c. Commission des Communautés européenns, aff. C-185/95P., Rec. 1998, p. I-8417, points 20 et 29 (относно чл. 6); Dieter Krombach c. André Bamberski, aff; C-7/98, Rec. 2000, p. I-1935, points 39-40 (относно чл. 6); Mary Carpenter c.; Secretary for the Home Department, aff. C-60/00, Rec. 2002, p. I-6279, points 41-42 (относно чл. 8); Joachim Steffensen, aff. C-276/01, Rec. 2003, p. I-3735, points 72 et 75-77 (относно чл. 6); Georgios Orfanopoulos et autres c. Land Baden Würtenberg, Arrêt du 29 avril 2004, aff. Jointes C-482/01 et C-493/01, Rec. 2004 a paraotre, points 98-99 (относно чл. 8); JFE Engineering Corp., Nippon Steel Corp., JFE Steel Corp. et Sumimoto Metal Industries Ltd c. Commission des Communautés européennes, Arrêt du 8 juillet 2004, affaires jointes T-67/00, T-71/00 et T-78/00, Arrêt du 8 juillet 2004, a paraotre, point 178 (относно чл. 6).

права, въпреки че тази на Общността се позовава на ЕКПЧ, поставяйки я сред общите принципи на правото. Със или без Харта, тълкувателните различия така или иначе ще съществуват, но няма да са задълбочени.

В случай на конфликт между национална норма, предназначена да защитава човешките права, и основна свобода на общностното право СЕО счита, че трябва да се осъществи баланс между различните интереси, за да се установи дали ограниченията са законни. Решението Schmidberger[14] е особено показателно. Австрийското правителство позволява граждански протест, който блокира уличното движение. Може ли в този случай правото на гражданско неподчинение, основно право, имащо характер на общ принцип, да възпрепятства свободното движение на стоки, гарантирано от Съюза? Тук не става дума за йерархия, а по-скоро за съвместимост на права. Съдът определи условията за тази съвместимост, без да се произнесе върху съответното им място в йерархията. Той констатира, че зачитането на основните права е достатъчно съществено, за да оправдае ограничение на свободното движение. Освен това правото на неподчинение не е абсолютно и би могло да бъде регламентирано в името на общия интерес.

Разрешението на конфликта между двете свободи минава през претеглянето на засегнатите интереси, като то трябва да вземе под внимание възможността за преценка, оставена на държавите. В дадения случай Съдът се ограничава да установи, че няма злоупотреба с тази възможност.

По делото Omega Spielhaus от 14 октомври 2004 г. СЕО стига дотам, че позволява дерогирането на право на Съюза, за да бъдат зачетени основните свободи, защитени на национално ниво, в случая принципът на човешко достойнство. Немските власти забраняват игра, симулираща изстрели срещу хора, с мотива, че тя нарушава този принцип, гарантиран от Основния закон. В същото време в ответ се поддържа тезата, че тази забрана нарушава свободното предлагане на услуги и движението на стоки. СЕО преценява, че правото на Общността не се противопоставя на забраната на подобна игра, засягаща достойнството на личността. От това следва, че по-широкото тълкуване на едно основно

[14] Дело C- 112/00 от 12 юни 2003 г.

право на национално ниво е достатъчен мотив за дерогиране на свобода, призната от договора. Така защитата, гарантирана от държавните конституции, е зачетена.

Хартата на основните права предвижда, че ЕКПЧ трябва да насочва съда при тълкуване с цел да осигури необходимата хомогенност. Тя установява правилото, че ако едни и същи права фигурират едновременно в нея и в ЕКПЧ, то техните смисъл и обхват, както и допустимото им ограничаване са еднакви. Препратката важи за Конвенцията и протоколите ѝ, като не само текстът, но и съдебната практика на Страсбург са от значение. Този паралел се налага поради факта, че авторите на Хартата избраха дословно, но не пълно заимстване.

Накрая, когато СЕО тълкува Хартата, влиза в сила правилото, че трябва да се избягва евентуален регрес. Член II-113 от Конституцията предвижда, че тя не може да бъде тълкувана по начин, засягащ правата на човека и основните свободи, гарантирани на първо място от ЕКПЧ. Тази разпоредба не пречи на Съюза да предлага по-широка защита.

3. Европейският съд за правата на човека

Един иск, предявен пред ЕСПЧ и касаещ пряко Общността или Съюза, би бил недопустим *ratione personae* **(поради липса на лична юрисдикция), тъй като те не са страни по Конвенцията. Това се счита за установено с решението на Комисията CFDT от 10 юли 1978 г.**[15]

[15] Европейската комисия за правата на човека, решение от 10 юли 1978 г., CFDT срещу Европейските общности, и на второ място срещу групата на държавите членки и всяка от тях взета поотделно, дело № 8030/77, D.R. 113, стр. 231 и сл. В случая синдикалната организация-ищец се жалва, че не е вписана от Съвета в списъка на представителните синдикати, които предлагат кандидатурите за консултативния комитет на Европейската общност за въглища и стомана. Тя се позовава на чл. 11, 13 и 14 от Конвенцията. След като констатира, че атакуваното решение наистина е от компетентността на Общностите, Комисията постановява, че не е в състояние да разгледа жалбата, защото ответникът не е страна по ЕКПЧ.

То е препотвърдено от Комисията в *Dufay*[16] и *M.& Co.*[17] и от Съда, основно в *Matthews*[18] и *Bosphorus Airlines*[19]. В последното решение СЕО набляга на факта, че макар и носител на суверенни права, Общността не може да бъде подведена под отговорност пред Съда в Страсбург за процедурите, водени пред органите ѝ или решенията, взети от тях, защото не е страна по Конвенцията.

И все пак все по-често ЕСПЧ е сезиран за случаи, в които косвено се разглежда съвместимостта на Правото на Общността с правата, гарантирани от Конвенцията. В *Matthews* Съдът се счита за компетентен да тълкува Първичното право на Общността. По-конкретно Обединеното кралство е подведено под отговорност пред ЕСПЧ, защото не е организирало избори за Европейския парламент в Гибралтар. То се защитава въз основа на решение на Съвета от 1976 г. и анексирания към него акт. Госпожа Матюс оспорва този акт пред Страсбургския съд, считайки, че той нарушава чл. 3 на Протокол № 1. Британското правителство опонира, че актовете, приети в рамките на Общността, не са вменими на държавите членки. Съдът решава, че Обединеното кралство доброволно е подписало въпросните текстове и е имало възможността да не го прави. Следователно то може да бъде подведено под отговорност. Впоследствие Съдът констатира, че актовете не могат да бъдат атакувани пред СЕО, тъй като са част от Първичното право на Общността. Това създава юридическа празнота, отказ на правосъдието да се произнесе и ето защо ищецът смята, че Обединеното кралство е нарушило чл. 3 на Протокол № 1.

Що се отнася до Производното право на Общността, въпросът е по-деликатен. Органите по Конвенцията са изучава-

---

[16] Европейска комисия за правата на човека, решение от 19 януари 1989 г., Dufay срещу Европейските общности и на второ място срещу групата на държавите членки и всяка от тях взета поотделно, дело № 13258/87.

[17] Дело № 13539/88, решение на Европейската комисия за правата на човека от 9 февруари 1990 г., DR 67, с. 138.

[18] **Cour EDH,** *Matthews c. Royaume Uni,* req. n°24833/94, Arrêt du 18 février 1999; вж. по-специално G. Cohen-Jonathan et J. F. Flauss относно делото Matthews c./ Royaume-Uni, RTDE 1999, p. 637

[19] **Cour EDH** (GC), *Bosphorus Hava Yollari turizm ve ticaret anonim sirketi c. Irlande* 30 juin 2005, Rec. n° 45036/98.

ли многократно свободата на преценка на държавите членки при прилагането на това право[20]. Според тях отговорност може да бъде търсена само ако държавите са свободни да избират средствата за достигане на зададения резултат[21].

Наскоро решението *Bosphorus Airlines* от 30 юни 2005 г.[22] допълни практиката на Съда в тази посока и уточни характера на контрола, който се осъществява върху националните мерки за приложение, когато отсъства свобода на преценка. Такива мерки са често срещани. Такъв е например случаят, когато една държава е задължена по силата на член от Договора за ЕО да даде изпълнителна сила на решение на СЕО или да приложи регламент, или пък да гласува закон за транспонирането на директива, когато ѝ е отнето правото на преценка. Общото събрание на Съда основава действията си на система от презумпции. За него от момента, в който се установи, че организацията предлага същото ниво на защита, се приема, че Конвенцията се спазва, ако държавата се ограничи до стриктното изпълнение на ангажиментите, поети с членството ѝ. Съдът обяснява тази презумпция с необходимостта да не бъде парализирана европейската интегра-

---

[20] Вж. *Van de Hurk c. Pays-Bas,* Arrêt du 19 avril 1994, série A n° 288, *Procola c. Luxembourg,* Arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 326, *Cantoni c. France,* Arrêt du 15 novembre 1996, req. n°11123/84, D.R.54, p. 53 et svtes., *Hornsby c. Grèce,* Arrêt précité, *Pafitis et autres c. Grèce,* Arrêt du 26 février 1998, Recueil 1998-I, *Matthews c. Royaume-Uni,* Arrêt préc.

[21] Решението *Cantoni contre France* от 15 ноември 1996 г. се вписва в тази логика. В него Съдът е изправен пред потенциален конфликт между Конвенцията и общностна директива. Той трябва да се произнесе дали правната дефиниция на медикамент, съдържаща се в директивата, е достатъчно точна, за да отговори на принципа за законоустановеност на наказанията, защитен от чл. 7 на ЕКПЧ. Френското правителство поддържа тезата, че законът произтича от въпросната директива и вследствие на това неговото санкциониране би означавало тя да бъде непряко цензурирана, което не влиза в правомощията на Съда в Страсбург. Последният обаче не споделя тази гледна точка и заявява, че „обстоятелството, че чл. L 511 от Закона на общественото здраве цитира почти дословно директива 65/65, не го вади извън обхвата на чл. 7 на Конвенцията". И все пак Франция не е наказана. Истина е, че в противен случай това би означавало косвено санкциониране на самата директива. Но що се отнася до нея, Франция разполага със значителна свобода на преценка и е могла да доуточни дефиницията за медикамент, без да злоупотреби.

[22] Вж. по-горе.

ция. Всъщност задължението за една държава да проверява предварително съвместимостта с Конвенцията на нормите, които трябва да приложи, създава риск от самостоятелни действия и незачитане на Общностното право.

Това би довело до сериозна опасност за основите на самата Европейска общност. Все пак тази презумпция не е необорима. Тя може да бъде опровергана, ако с оглед на обстоятелствата по даден казус защитата на правата, гарантирани от Конвенцията, е очевидно недостатъчна. В такъв случай ролята на Конвенцията като конституционен инструмент на европейския обществен ред в областта на човешките права би взела превес над волята за международно сътрудничество. За ищеца остава да докаже недостатъчността на общностната защита и така да възпрепятства действието на презумпцията.

В този смисъл, ако съдът в Страсбург в даден случай отсъди, че държава членка на Съюза е нарушила ЕКПЧ, защото е приложила мярка, за която няма никаква свобода на преценка[23], това би означавало да санкционира косвено самата Общност, без тя да се е присъединила към Конвенцията. Отговорността би била предизвикана от действията на страните членки. Така присъединяването, без да е формално, би било фактически осъществено. Задръжките на Съда да принуди по този начин Съюза са разбираеми, макар че в Конституцията е изразена волята за присъединяване. Но има ли той избор с оглед на отдалечаващата се перспектива за скорошно влизане в сила на Конституцията? Истина е, че едно присъединяване на Съюза към ЕКПЧ би позволило да се ограничат тълкувателните конфликти на общите и за двете правни системи права.

[23] Което той не прави в конкретния случай...

II. Присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за правата на човека, фактор за ограничаването на конфликтите между източници в областта на човешките права

Присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за правата на човека би имало голям принос за създаването на единна система за защита на правата на човека в Европа[24]. То би позволило хармонизирането на различните съществуващи системи, за да не се отслабва общата предлагана защита и да не се засегне правната сигурност.

Но едно такова хармонизиране би могло да се осъществи само ако ЕКПЧ определя един общ, минимален стандарт за европейските демокрации. Тогава трябва да се избегне всяка конкуренция и да се гарантира въпросният минимум на всяко лице, поставено под юрисдикцията на Съюза. В този контекст, без да се поставят под съмнение стойността и обхватът на Хартата, която би могла да действа сама по себе си, присъединяването би довело до споделяне на този демократичен минимум от целия континент, като последната инстанция, упражняваща контрол, е една: ЕСПЧ. СЕО в Люксембург затрудни това присъединяване, тъй като, поканен от Съвета на министрите, той прецени в своето Становище 2/94 от 28 март 1996 г., че ако Общността е задължена да съблюдава за зачитането на основните свободи в ролята им на общи правни норми, то никоя разпоредба в Римския договор не дава на общностните институции властта да законотворят или пък да сключват международни спогодби в областта на човешките права. Той заключи, че „при сегашното състояние на Общностното право Общността няма компетентност да се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните сво-

[24] Вж. **H. C. Krüger et J. Polakiewicz,** *Propositions pour la création d'un système cohérent de protection des droits de l'homme en Europe,* RUDH 2001, vol. 13, n°1-4, p. 1; «Etude des questions juridiques et techniques d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne a la Convention européenne des Droits de l'Homme, Rapport adopté par le Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) lors de sa 53e réunion (25-28 juin 2002), document DG-II(2002)006.

боди"[25]. Следователно грижата да преценят политическия интерес на едно преразглеждане на договора по тази точка бе оставена на държавите членки.

Ако досега те не желаеха ревизия на договорите в тази посока[26], днес съществува консенсус по въпроса за необходимостта да се включи в Европейската конституция една клауза, която да дава ясна юридическа основа на присъединяването към ЕКПЧ. Дори най-въздържаните, като Франция, Обединеното кралство и Испания, се примиряват с това. Проектът, изготвен от Конвента, предвиждаше единствено ангажимент за преговори, но самата Конституция в своя чл. 7-2 съдържа същинско задължение за резултат: „Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Това присъединяване не изменя компетенциите на Съюза, така както са дефинирани в Конституцията". Протокол, приложен към текста, съдържа някои детайли, целящи да ориентират преговорите със Съвета на Европа[27]. Според него споразумението за присъединяване трябва „да отразява необходимостта да се защитят спецификите на Съюза и правото му, особено що се отнася до параметрите на едно евентуално участие на Съюза в контролните органи на ЕКПЧ, механизмите, нужни, за да се гарантира, че исковете, внесени от държави нечленки, както и индивидуалните искове ще са насочени срещу държавите членки и/или Съюза, според случая. Трябва също така „да се гарантира, че присъединяването на Съюза не накърнява компетенциите му или функциите на институциите му. Трябва да се гарантира,

[25] *Avis 2/94* du 28 mars 1996 de la Cour de Justice relatif a l'adhésion de la Communauté européenne a la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rec. p. I. 6079, RUDH 1996, p. 167.

[26] Основната тревога на противниците се състои в това, че присъединяването е несъвместимо с принципа за автономност на Правото на Общността. Освен това то би поставило под съмнение позицията на СЕО, признат като единствено компетентен, и би го подчинило на Съда в Страсбург. Накрая, не е уместно Съюзът да бъде контролиран от външен орган, който може да не познава спецификата на европейската интеграция и да не споделя същите разбирания за демокрация и човешки права.

[27] Протокол, отнасящ се до чл. 1-7, § 2 от Конституцията и присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

че никоя от разпоредбите не засяга особената ситуация на държавите членки спрямо ЕКПЧ".

Чрез *Bosphorus Airlines*[28] ЕСПЧ сякаш създава преходен режим, в очакване на така необходимото присъединяване. Същевременно е оказан натиск над Съюза, защото решението, макар и непряко, води до подобен на присъединяването резултат, без да носи със себе си предимствата му.

Често държавите членки използват аргумента на техническите трудности, които присъединяването би предизвикало, за да отхвърлят обсъждането на този въпрос. Но те не са непреодолими, ако се преразгледа чл. 59 от ЕКПЧ, за да позволи на ЕС или ЕО да стане страна по Конвенцията. Протокол № 14 по ЕКПЧ[29] го предвижда, но механизмите трябва да бъдат доуточнени.

Всъщност според мнозина за предпочитане е едно „ограничено" присъединяване, което се изразява в създаването на процедури за становища или преюдициални въпроси, които могат да бъдат разглеждани като алтернатива или допълнение. Според други директното присъединяване е по-добрият вариант. В този случай Съюзът ще стои наравно с другите страни по Конвенцията и ще има свой съдия, избиран според правила, подлежащи на определяне. Конституцията като че ли решава в полза на второто виждане поради прекалената усложненост на останалите предложения и отказа им да регламентират индивидуалното право на жалба.

---

[28] Вж. по-горе.

[29] В този смисъл важна крачка бе направена с приемането на 13 май 2004 г. на Протокол № 14 към ЕКПЧ, който реформира съществуващата система за контрол. Предвижда се въвеждането на нов § 2 към чл. 59 на Конвенцията, според който ЕС може да се присъедини. Той ще премахне юридическата пречка за присъединяването на едно недържавно формирование, когато бъде ратифициран от страните-членки.

Заключение

Сякаш присъединяването наистина е най-правилният начин за уреждане на конфликтите между правото на ЕС и ЕКПЧ. Временното разрешение, предложено по делото *Bosphorus*, има недостатъка, че Съюзът попада под юрисдикцията на Съда в Страсбург, без да има всички прерогативи на пълноправен член. От друга страна, то създава съществена юридическа несигурност, защото намесата на Съда е подчинена на констатирането на очевидна недостатъчност, неясно понятие, чието тълкуване е оставено на суверенната му преценка. Какво трябва да предприеме една държава, според която подобна недостатъчност е налице? Да приложи общностната норма и да рискува да бъде санкционирана от Страсбург, или да се въздържи, бидейки сигурна, че Съдът в Люксембург ще я накаже, като е възможна и принудителна парична мярка?

Днес, що се отнася до отношенията между Съюза и правата, гарантирани от националните конституции, практиката на конституционните съдилища и тази на СЕО изграждат една рамка, в която споровете могат да бъдат разрешавани, без да е сигурно, че някой ден няма да възникнат непреодолими трудности. Но по този въпрос не можем да направим друго, освен да се доверим на мъдростта на съдиите...

КЪМ ЗАЩИТА НА МАЛЦИНСТВАТА В КОНСТИТУЦИОННИЯ ДОГОВОР?...

Доц. Иван Боев
преподавател в Университета Страсбург-3 „Робер Шуман"
и Европейския университетски център – Нанси, Франция,
Програмен директор на Института по Европейско право – София

След падането на Берлинската стена Европейският съюз участва активно в разрешаването на малцинствените проблеми в Източна Европа. За тази цел той се опира на нормативното Акѝ на Съвета на Европа и на ОССЕ[1] и развива около това Акѝ многобройни различни по достъпност и вид механизми за защита на малцинствата[2]. Тези механизми му позволяват на първо време да наложи на държавите от района както присъединяването към съществуващите многостранни норми, така и търсенето на двустранни решения между тези от тях, които са директно противопоставени по отношение на националните малцинства в съответните им територии[3]. На по-късен етап върху тази основа

[1] Еманоел Деко подчертава също така, че „поради липса на концептуална рамка Европейският съюз се е ограничил да прегърне принципите и ангажиментите на ОССЕ" – **Emmanuel Decaux,** *in*: *Les tentatives de prévention et de règlement des conflits minoritaires en Europe*, **Olivier Audéoud, Jean-Denis Mouton, Stéphane Pierré-Caps,** *L'Etat multinational et l'Europe*, PUN, Nancy 1997, p. 102.

[2] В доклад от 1997 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа оценява, че макар и „Европейският съюз да е издигнал защитата на малцинствата в условие за икономическо сътрудничество и за присъединяване […], ефикасността на тази политика е все пак значително отслабена от липсата на постоянен механизъм за контрол и от липсата на яснота за нормите, които определена държава е задължена да спазва в тази област", Съвет на Европа, документ 7899 от 8 септември 1997 г., § 6.

[3] Заключението на двустранните споразумения, наречено „добросъседство и защита на малцинствата", има за цел да разрешава малцинствените проблеми „там, където съществуват подобни проблеми". ЕС започна поставянето им в рамка чрез две общи действия, целящи задействането през 1995 г. и през 1999 г. на два пакта за стабилност: единият за Централна Европа – вдъхновен от факта на присъединяване на десет

Европейският съюз може да се намеси дори във вътрешната дейност на засегнатите държави[4].

Главната роля в тази материя играят механизми за условност. Принцип на политическото действие, принадлежащ на сферата на междудържавните и международните отношения, условността се определя в действителност от поставянето в йерархична зависимост на подкрепата и на интензитета на отношенията между субектите на международното право при зачитането на многобройни предварително установени изисквания от дипломатическа, политическа и икономическа природа и т.н. Що се отнася до Източна Европа, ефикасността на този принцип се дължи на факта, че отвъд приемането на наложените условия може да се открие общата воля на държавите от бившия съветски блок да участват в европейското изграждане с формули едновременно от посттоталитарния преход и новото обединение на континента[5]. По този начин самото присъединяване към Европейския съюз се явява критерий за успех и основна крайна цел.

Формалната правна основа на условността се формира от чл. 6, § 1 от Договора за ЕС, потвърден от Договора от Маастрихт през 1992 г.[6] Той утвърждава като основни принципи на съюза демокрацията, правата на човека и

държави от Централна Европа към ЕС, и вторият – за Югоизточна Европа, който все още функционира.

[4] За всичките тези въпроси вж. моята докторска дисертация *Ruglement européen des problèmes minoritaires en Europe de l'Est. Formation d'un* corpus juris *relatif aux minorités et institutionnalisation de ses mécanismes d'application*, novembre 2003, Université Nancy 2.

[5] За ефикасността на принципа свидетелстват също така реформите, предприети от Турция от 2002 г., по времето, когато тя е само потенциален кандидат за присъединяване. Имайки за цел да задоволи изискванията, наложени от Европейския съюз, в Турция решават да отменят смъртното наказание и да признаят правото на кюрдите да изучават и да разпространяват емисии на родния си език. В решението си от декември 2004 г. за започване на преговори за присъединяването на Турция на 15 октомври 2005 г. Европейският съвет набляга на значимостта на усилията, които Турция все пак трябва да положи, включително в областта на защитата на малцинствата. Продължителността на преговорите е оценена на десетина години, без да се предрешава крайният резултат.

[6] Оттук нататък се позоваваме на консолидираната версия на Договорите, след ревизията от Договора от Амстердам от 1997 година.

правовата държава. Чл. 49 от Договора налага спазването на тези принципи като политически условия, които всяка европейска държава кандидат трябва да изпълни. Това се прецизира от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г., който потвърждава посоченото спазване като предварително необходимо дори за започването на преговори. Освен това към него той добавя и защитата на малцинствата. Така всяка държава кандидат трябва да бъде оценена като способна да задоволи изцяло изискванията, отнасящи се до изграждането на „стабилни институции, които да гарантират демокрацията, върховенството на закона, правата на човека, зачитането на малцинствата и тяхната защита"[7]. Тези условия са включени от ЕС в европейските споразумения за асоцииране, сключени с държавите от Централна Европа, или в споразуменията за асоцииране и стабилизиране, предложени на държавите от Югоизточна Европа или Балканите. Те също така са представени и на равнището на вторичните актове на европейското право.

Прилагането на условността води до поставянето под въпрос на суверенното равенство на държавите, които се намират в ситуация на *diminutio capitas* (*загуба на права*) поради присъствието на национални малцинства на техните територии. Следователно и въпреки че в основанието си и в крайната си цел е легитимна, условността обективно поражда двоен стандарт, отнасящ се до Източна Европа, в сравнение със Западна Европа, която нито е подчинена на същите императивни изисквания, нито е поставена пред същите затруднения. Ясен израз на това състояние на нещата е фактът, че всички източноевропейски държави са задължени да се присъединят например към Рамковата конвенция за защита на националните малцинства[8], ако не и към Европейската харта за регионалните или малцинствените

[7] Тук се прибавят и икономическите условия, отнасящи се до съществуването на развита пазарна икономика и до възможностите да се устои на конкурентния натиск и на пазарните сили на ЕС, както и условия, отнасящи се до Acquis commuinautaire. Изпълняването на икономическите условия е част от предприсъединителния процес, докато преговорите се отнасят формално до Acquis communautaire.

[8] Латвия е единствената държава от района, която само е подписала Рамковата конвенция. Влязла в сила от 1 февруари 1998 г., Рамковата

езици, и даже в някои случаи, които се отнасят до разделени малцинства или уреждането на отворени междуетнически конфликти, да се отиде по-далеч от изискванията на европейското право.

Никоя форма, нито средства за контрол не могат обаче да заместят условността, за да гарантират по специфичен начин трайността на защитата на малцинствата в държавите от Централна Европа след присъединяването им към Европейския съюз на 1 май 2004 г.[9, 10]. Договорът за присъединяване, подписан в Атина на 16 април 2003 г., остава в мълчание по този въпрос, докато докладите на Европейската комисия от 9 ноември 2003 г. за последния напредък на десетте кандидат-членки за присъединяване подчертават някои малцинствени проблеми, които са както специфични за някои от тях, така и общи за района като цяло. Словакия, Чехия и Унгария са насърчени да „положат повече усилия за подобряването на ситуацията на ромите" благодарение най-вече на „отпуснатата помощ от Европейския социален фонд"[11]. Но малцинствената проблематика вече не е предмет на политически оценки, тъй като е включена

конвенция успява да събере почти пълна подкрепа (35 ратификации и 7 подписа), с изключение на Франция, Турция, Андора и Монако.

[9] За сметка на това приключването през 2004 г. на преговорите с България и Румъния за пръв път е придружено от предвиждането на предпазна клауза, която позволява на Европейския съюз да отложи с една година присъединяването на двете държави, в случай че те не изпълнят преди 2007 г. поетите задължения. Като симптоматично може да се смята и поведението на Европейския парламент, който след като през 2004 г. предупреди държавите кандидати, през май 2005 г. реши да не кани български и румънски депутати да присъстват на заседанията преди 1 януари 2006 г. Санкцията е наложена само няколко седмици след подписването на договорите за присъединяване на 25 април 2005 година.

[10] Условността е засилена по отношение на държавите от Западните Балкани. За това свидетелства докладът на ЕС за започване на преговори за присъединяване на Хърватска, което първоначално е предвидено да стане на 17 март 2005 г., поради липсата на сътрудничество на държавата с Трибунала за военните престъпления в Югославия. Може да се приеме, че позициите на ЕС ще се втвърдят след неуспеха – надяваме се временен – на приемането на конституционния договор.

[11] Развивам този въпрос в *L'Union européenne et les Tsiganes, la logique d'un double standard*, au colloque des 25-26 mars 2004, du CRIDEAU, *Territoires et minorités: la situation des gens du voyage*, Limoges, Pulim, janv. 2005, p. 73-95.

в Acquis communautaire в областта на социалната политика и на заетостта.

Обяснението се крие в липсата на способност – която може да се квалифицира като директна и специфична – на Европейския съюз да защитава малцинствата във вътрешен план. В действителност на организацията не са ѝ възложени компетенции, които да ѝ позволяват да приема правно задължаващи разпоредби в тази материя. И поради противопоставянето на определени държави членки тя не може също така да прибегне до съществуващото Acquis extra-communautaire.

Все пак като следствие на активното му участие в регулирането на малцинствените проблеми в Източна Европа ЕС започва да се интересува, по някакъв начин в обратен ред, от малцинствата в собствените си държави членки[12]. Този интерес се вписва в рамката на зачитане на правата на човека като измерение, чието присъствие е все по-осезаемо в общностната конструкция. Както на първо място свидетелстват многобройните позиции, които Европейският парламент е вземал, или различните форми на парламентарен дебат[13]. Най-вече вследствие на разширяването Централна Европа налага собствената „си" малцинствена проблематика на цялата територия на Европейския съюз. Ето защо Съюзът е задължен да помисли за средствата, които да използва.

Следователно въпросът е може ли Договорът за приемане на Конституция на Европа, подписан на 19 октомври 2004 г. в Рим, да бъде разглеждан като опит на Съюза, или по-точно на държавите членки в качеството им на носители на учредителната власт, да даде някои отговори? Те трябва да се оценяват, първо, върху плоскостта на прякото вписване в ценностите на Европейския съюз на зачитането на правата на хората, принадлежащи към малцинствата (**I**), а на второ място чрез непряката защита на малцинствата чрез утвърде-

---

[12] Вж. по този въпрос моята разработка: *L'Union européenne et le droit des minorités (du règlement des problèmes minoritaires en Europe de l'Est par l'Union européenne a l'élargissement a rebours de la protection des minorités en droit communautaire)*, *in*: CEDECE, *La légitimité de l'UE élargie: vers une Constitution européenne*, 2004, publication sur CD-ROM.

[13] В частност за циганската проблематика вж. предложенията за решение на Европейския парламент за положението на циганите в Европа, doc. PE B6-0273 и 0276/2005 от 20 април 2005 година.

ните основни права (**II**). Освен това може да се каже, че те се вписват в един вид продължителност по отношение на вече подразбраните отговори на общностната конструкция.

Този извод държи сметка за границите, наложени от срещата на върха в Лаакен през декември 2001 г., пред Конвента, натоварен с разработването на конституционния договор. По-точно последният трябва „само" да изясни разпределението на компетенциите между ЕС и държавите членки, без при все това да развива същността на компетенциите на организацията. Също така той няма за цел да разширява областите на намеса на организацията, а само да подобри ефикасността на нейното функциониране.

I. От прякото вписване на зачитането на правата на хората, принадлежащи към малцинствата, в ценностите на Европейския съюз...

Чл. I-2 от Конституционния договор утвърждава като ценности на Европейския съюз „зачитането на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и зачитането на правата на човека, включително на правата на малцинствата". Той преповтаря, но още по-конкретно, „съдържателната част" на разпоредбата на чл. 6, § 1 на Договора за ЕС. Второто изречение на чл. I-2 допълва от своя страна актуалната т.нар. „констативна" формула[14], напомняйки, че „тези ценности са общи за всички държави–членки в общество на плурализъм, недискриминация, толерантност, справедливост, солидарност и равенство между жените и мъжете".

Откритото затвърждаване на зачитането на правата на лицата, принадлежащи на малцинства, сред ценностите на Съюза засяга пряко нашето изложение. То не фигурира в проекта, който Конвентът предоставя на Европейския съвет в Солун на 19-20 юни 2003 г.[15] Включването на тази разпоредба стана по предложение на Унгария по време

---

[14] Термините са заимствани от **Claude Blumann**, *Projet de constitution pour l'Europe*, *JCP*, *Europe traité*, 6 févr. 2005, fasc. 120, p. 15.

[15] Doc. Conv. 820/01/03 Rev. 1 от 13 юни 2003 г. за част I и II и от 10 юли 2003 г. за част III, публикувани в: *JOCE*, № 169, 18 юли 2003 година.

на Междуправителствената конференция, започнала на 4 октомври 2004 г. и натоварена с приемането на окончателната версия на договора. Тя се налага въпреки противопоставянето на държави като Словакия или Латвия, които продължават да имат проблеми, отнасящи се съответно до унгарското малцинство и русофонското население на тяхната територия. Освен това Унгария изисква ценностите на ЕС да включват и защитата на малцинствата като такива. По причина на противопоставянето на държави като Франция крайната записана формула се отнася до защитата на малцинствата в строго личен план, което е съобразено с доминиращото влияние при европейското право на малцинствата. Освен това, противоположно на унгарското предложение защитата на малцинствата да бъде утвърдена като независима ценност, зачитането на правата на лицата, принадлежащи към малцинства, окончателно е прикрепено към универсалната защита на правата на човека.

Новата даденост представлява пряк източноевропейски принос, непосредствено свързан с разширяването на Европейския съюз към страните от Централна Европа. Нейното реално значение може да бъде оценено както в съдържателен, така и във формален план.

Първо, по отношение на съдържателния план може да се отчете, че чл. I-2 от Конституционния договор се отнася като следствие от чл. 6, § 1 от Договора за ЕС до основните елементи на общо приетата и поделена европейска легитимност. Това потвърждават и препратките, осъществени от двете разпоредби, разработени в общите традиции на държавите членки. Последните са разширени – в контекста на Конституционния договор като необходим израз на демократичното общество. Освен това, отвъд общите традиции на държавите членки, общата легитимност е потвърдена чрез и се опира на цяла серия европейски текстове с различна правна природа и стойност, между които на първо място Европейската конвенция за правата на човека по смисъла на чл. 6, § 2 от Договора за ЕС, препотвърден в чл. I-9, § 3 от Конституционния договор. В тяхната цялост тези различни

конститутивни елементи са в съответствие с понятието за европейски материален публичен ред[16].

Потвърждаването на защитата на малцинствата като нов общ принцип на европейското право[17] е факт, но също така представлява и главен израз на процеса на утвърждаване на обща европейска легитимност. Тя се утвърждава по пътя на традиционното изграждане чрез развиването на съответната практика и утвърждаването на *opinio juris* за приемането на задълженията, които се потвърждават за част от правото[18]. Позитивността на принципа изглежда широко приета, дори ако е възможно последното да не отговаря задължително на квалификацията ѝ, дадена от Арбитражната комисия за бивша Югославия, на императивна норма на европейското право[19] и дори ако съдържанието ѝ, еквивалентно на общото задължение на държавите да защитават малцинствата на тяхната територия, продължава да бъде предмет на определени констатации. За това свидетелства и поведението на държавите като Франция, които не само отказват да се присъединят към дългосрочните договорни инструменти – международни и европейски, – но също така отказват да признаят съществуването на малцинства на тяхната територия, ако се държи сметка за различието, потвърдено от Международния съд[20], между съществуването на общ обичаен

---

[16] В смисъла на понятието, дадено от Frédéric Sudre, «Existe-t-il un ordre public européen?», *in*: Paul Tavernier (dir.), *Quelle Europe pour les droits de l'homme?,* Bruylant, Bruxelles 1996, p. 39 et s.

[17] По-конкретно по този въпрос вж. моето изложение *Le droit des minorités et après?*, *Civitas Europa*, n° 14, juin 2005, под печат.

[18] Както го формулира Европейският съд по правата на човека в решението *Chapman c. RU* du 18 janv. 2001, *Recueil* 2001-I.

[19] Мнение № 2 на Арбитражната комисия за бивша Югославия за правото на самоопределение на сръбските граждани в Хърватска и в Босна и Херцеговина от 11 януари 1992 г.

[20] Вж. решението от 27 юни 1986 г. (по същество) *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*. Поради принципа за неупотреба на заплаха със сила или използване на сила, предписан в чл. 2, § 4 от Устава на Организацията на обединените нации, Съдът постановява, че не намира „никаква причина да се мисли, че тъй като международното обичайно право е съставено от регламенти, идентични на тези на договорното право, то е изместено от него до такава степен, че вече да няма собствено съществуване", Rec. 1986, p. 95 et s.

принцип и неговото договорно изразяване. Докато първото общо взето включва задължението на някоя държава да се съобразява с него, второто я обвързва само в случай на формално съгласие[21]. Това уточнение е внесено от Франция в отговор на общ коментар на Комисията по правата на човека в ООН, представен през 1994 г., в който се прави заключението, че правата на малцинствата трябва да бъдат интегрирани сред „правилата на международното обичайно право", потвърдени от някои разпоредби на Международния пакт за гражданските и политическите права и следователно неподлежащи на резерви от страна на държавите[22]. Подобна интеграция предполага, че европейските държави зачитат принципа на защита на малцинствата, и това е така, дори когато те откажат да се присъединят към определен текст, което представлява само формален отказ.

По този начин чл. I-2 внася *само* „договорно изясняване" на защитата на малцинствата като обща европейска ценност. Той не добавя нищо по същество към принципа за защита на малцинствата, ограничавайки се в зачитането на правата единствено на лицата, принадлежащи към малцинство, и следователно изключвайки, както го показва дейността на междуправителствената конференция, всяко юридическо признаване на малцинствените групи, както и всяка защита на колективните права. Въпреки това въпросното потвърждаване представлява значим факт и като такъв не бива да бъде подценяван.

При формалния аспект става въпрос да се оценят последствията от явната интеграция на защитата на малцинствата

---

[21] В този смисъл **Gérard Cohen-Jonathan,** *Les réserves dans les traités institutionnels relatifs aux droits de l'homme. Nouveaux aspects européens et internationaux*, *RGDIP*, 1996, pp. 915 – 949, not. p. 932.

[22] Comité des droits de l'homme, observation générale du 2 nov. 1994, UN doc. CCPR/C/2/Rev/1/add. 6. Ще напомним, че Франция при присъединяването си към Пакта формулира резерва за неприлагане на чл. 27, който се отнася до защитата на малцинствата. Комисията никога не е поставяла отново въпроса за направената резерва поради цяла серия от жалби. И все пак не може ли да се смята, че в случая Франция се намира в положението на постоянно нарушаваща, което ѝ позволява да се измъкне от формирането на нов правен обичай, при условие че последният няма да има силата на *jus cogens*?!

сред ценностите на ЕС по отношение на различните механизми за действие и гаранции, които конституционният договор привързва към чл. I-2. Първият от тези механизми е вече споменатата процедура на разширяване, която налага на всяка държава–кандидат зачитането на политическите условия, залегнали понастоящем в чл. 6, § 1 от Договора за ЕС. Но фактът, че чл. I-58, § 1 преповтаря тази разпоредба, предвиждайки отварянето на ЕС само за „европейските държави, които зачитат ценностите по чл. I-2 и които се ангажират да ги осъществяват съвместно", не изглежда да внася значими промени по отношение особено на защитата на малцинствата. Последната в действителност вече е вписана *de facto* сред „критериите за избор"[23] и чрез това си качество ще играе ключова роля при уреждането на поставените пред Източна Европа проблеми. Освен ако не се смята, че конституционният договор желае да направи крачка назад по отношение на съществуващата практика, тъй като неговият чл. I-2 затвърждава зачитането на правата единствено на лицата, които принадлежат на малцинство, върху строго индивидуален план и едновременно с това като неделима част от зачитането на правата на човека, докато вече споменатият Европейски съвет в Копенхаген през 1993 г. говори по-общо за „зачитане на малцинствата и тяхната защита".

Втори механизъм, свързан със зачитането на ценностите на ЕС, представлява т.нар. процедура по спешност, предвидена в чл. I-59. Тази разпоредба, отнасяща се до „суспендирането на определени права, произтичащи от членството в Съюза", също така не е нова. Тя преповтаря изцяло чл. 7 от Договора за ЕС, въведен от Договора от Амстердам, след това – в степента, в която междуправителствената ѝ природа (запазена и от конституционния договор) я прави трудна за задействане, е допълнена от положенията в Договора от Ница от процедура за „предварително предупреждение" в Общността. Целта на тази разпоредба като цяло бе да установи „политически контрол, [който…] да бележи по възможно най-чист начин връзката, установена отсега нататък между зачитането на „общите ценности" и качествата на държавата-член". Затова тя трябва да позволява „да се санкционира

[23] Термин, използван в заглавието на чл. I-58 от конституционния договор.

всяко тежко или продължително нарушение" на основните принципи (чл. 6, § 1) или ценностите на ЕС (I-2)[24].

Изглежда възможно да се възприеме механизмът на чл. 7/I-59 като вид вътрешно съответствие – ориентирано навън, потвърждаващо чл. 49/I-58. В действителност процедурата по спешност не се отнася до страните кандидати, а до държавите членки на ЕС. Все пак някои автори считат, че неговото въвеждане става през 1997 г. при „перспективата на присъединяване на нови държави от Източна Европа, където цитираните принципи са възприети отскоро"[25]. Така дали не може да сведем това до форма на косвено проследяване на зачитането на ангажиментите, поети *mutatis mutandis* от новите държави членки в областта на защитата на малцинствата?

Все пак тук възможността да се задейства процедурата по спешност в случай на тежко погазване на правата на лицата, принадлежащи към малцинства, ясно закрепени в чл. I-2 от Конституционния договор, отстъпва на предишния опит, въпреки че се отнася само до един-единствен случай, който още повече навремето не можеше да бъде формално обвързан с чл. 7 от Договора от Амстердам. Става въпрос за създалата се през 2000 г. ситуация в Австрия, когато крайно дясната партия на Йорг Хайдер (FPÜ) става миноритарен коалиционен партньор в рамките на управляващата коалиция. Ще напомним, че вследствие на тези избори се създаде комисия от трима души, която да оцени зачитането от страна на Австрия на принципите по чл. 6 §, 1 от Договора за ЕС. По време на мандата си комисията трябваше да се занимава включително и с „ангажимента на Австрия да зачита правата на малцинствата, на бежанците, на имигрантите, както и с бъдещата еволюция на FPÜ". Това ни позволява да констатираме, че чл. 6, § 1 е бил тълкуван като имплицитно включващ правата на малцинствата. Заключителният доклад на комисията от 8 септември 2000 г. е в съответствие с тази тревога,

---

[24] Цитирано по **Frédéric SUDRE,** *La Communauté européenne et les droits fondamentaux, après le traité d'Amsterdam: vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?*, *Semaine juridique*, n° 1-2, 7 janv. 1998, p. 12.

[25] Цитирано по **Jean-Claude TOURNIER,** *Mieux comprendre le traité d'Amsterdam*, éd. d'Organisation, Paris 1999, p. 86.

настоявайки върху факта, че Австрия продължава да зачита всички ангажименти и задълженията, произтичащи от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства и на серия от релевантни договори, отнасящи се именно до особения статут и режим на защита, от които се възползват хърватското и словенското малцинство в провинциите Каринтия и Бургенланд[26].

На трето място изглежда интересно да се прочете вписването на защитата на малцинствата сред ценностите на чл. I-2 заедно с целите на ЕС, изброени в чл. I-3. Последният е разделен на четири параграфа, като първият засяга общо взето целта на ЕС „да съдейства за утвърждаването на мира, на своите ценности и на благоденствието на своите народи" (§ 1), вторият и третият излагат последователно целите на вътрешните отношения (§ 2 и 3) и на външните отношения на организацията (§ 4), петият параграф заявява категорично, че действието на целите на ЕС ще се осъществява чрез „съответните средства по силата на компетенциите, които са му предоставени" (§ 5)[27]. Прочитът на тази разпоредба позволява да се констатира, че само § 1 се отнася по недиректен начин до защитата на малцинствата чрез общото споменаване на ценностите на Съюза. Освен това зачитането на правата на човека, към които зачитането на правата на лицата, принадлежащи към малцинства, е формално прикрепено по смисъла на чл. I-2, е затвърдено изрично само при външните цели на Съюза[28]. Дали става въпрос просто за злополучен пропуск, но без значимо по-

[26] Тази мисия препоръчва по-точно, констатирайки контрапродуктивния характер на дипломатическите санкции, наложени на Австрия по двустранен път, „създаването на собствен механизъм на ЕС за наблюдение и оценка на ангажимента и индивидуалното поведение на всяка държава членка в рамките на общите европейски ценности […] по начин, при който подобна ситуация на настоящата в Австрия би могла да бъде обсъдена още от началото в рамките на Европейския съюз. Това би засилило основния ангажимент на Европейския съюз към общите европейски ценности [и...] би разрешило още от началото отворен и неконфликтен диалог със засегнатата държава член".

[27] Вж. *JCP, op.cit.*, с. 15-16.

[28] „В отношенията си с останалия свят Съюзът поддържа и развива своите ценности и интереси [между които...] защитата на правата на човека", § 4.

следствие, или трябва да се заключи, че се отнася само до последния аспект, а не за вътрешното измерение, за което организацията е овластена със „съответните средства", за да реализира в частност целта за защита на малцинствата?! Ала докога Съюзът няма да има преки компетенции за защита на малцинствата на собствената си територия? Трябва ли най-сетне да се смята, че въпреки реализирания прогрес перспективите за по-задълбочено разглеждане на малцинствената проблематика във вътрешността на Съюза остават несигурни в степента, в която държавите членки са все още твърде малко склонни да му поверят директни и специфични компетенции в тази област? Ако наистина беше така, Конституционният договор би трябвало да възпроизведе двойния стандарт в областта на защитата на малцинствата – такъв, какъвто вече съществуваше при разширяването на организацията към Източна Европа – на равнището на своите компетенции, вътрешни, от една страна, и външни, от друга.

Би било изключително интересно да се види отговорът, който би могъл да даде Европейският съд на запитването на бъдещия Европейски съюз, както и да се проследи тълкуването, което той би дал на споменатата разпоредба в нейната цялост. Ще напомним, че Конституционният договор не само признава приложимостта на актовете на институциите на Общността в случай на прибягване до законността, но също така установява особен подведомствен контрол. Такъв е случаят с чл. III-371, който затвърждава правото на сезиране на Европейския съд в полза на засегната от мерките при тревога или санкциите по чл. I-59 държава членка, уредба, отнасяща се изключително до „предписанията на процедурата, предвидена от този член".

Изправени срещу тези колебания относно обсега на действие на директното вписване на зачитането на правата на лицата, принадлежащи към малцинства, сред ценностите на Съюза, възможно е посредством непряката защита на малцинствата в качеството им на основни права да се търси отговорът на включването на източноевропейската малцинствена проблематика във вътрешните работи на организацията.

II. ...До непряката защита на малцинствата в качеството ѝ на част от основните права на Съюза

В областта на защитата на правата на човека и основните свободи конституционният договор не само преповтаря съществуващото Акѝ, но също предполага да го разшири, дори значително да измени подхода на Общността. Това подновяване и това разширение почиват точно върху въпроса за непряката защита на малцинствата.

В този аспект трябва да се спомене на първо място, че Европейският съд започна още от 70-те години на XX в. включването на правата на човека сред източниците на правото на Общността като общи принципи на правото, чието зачитане той се задължава да гарантира[29]. Тук Договорът от Маастрихт прави решителната крачка. Горецитираният чл. 6, § 1 утвърждава принципа на зачитане на правата на човека и на основните свободи сред основите на Съюза. Освен това потвърждаването на принципа е допълнено от ангажимента на организацията да зачита „основните права такива, каквито са гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека", „и така, както произлизат от общите конституционни традиции на държавите членки". Според доктрината „непряката инкорпорация на Европейската конвенция за правата на човека" в първичното право на Общността улеснява по-стария процес на „приемането на Конвенцията от съдията на Общността"[30].

Конституционният договор формално препотвърждава тази разпоредба в чл. I-9, § 3. Но той също така довършва по същество процеса чрез цялостно преповтаряне на Хартата за основните права в Част II като независим и пълен каталог в областта на защитата на правата на човека и на основ-

[29] Така в основното решение в областта, Internationale Handelgesellshaft, от 17 декември 1970 г. Европейският съд твърди, че „опазването на правата на човека и на основните свободи, опирайки се на общите конституционни традиции на държавите членки, трябва да бъде осигурено в рамките на структурата и на целите на Европейската общност", *Сборник* 1970 г., с. 1127.

[30] Вж. **Frédéric SUDRE,** *La Communauté européenne et les droits fondamentaux, après le traité d'Amsterdam: vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?*, *Semaine juridique*, n° 1-2, 7 janv. 1998, p. 9 et s.

ните свободи, собствен за Съюза и правнозадължителен. Ще напомним, че Хартата, приета на Европейския съвет в Ница на 7 декември 2000 г., в същността си представлява просто декларация. Неговата цел беше точно да се съберат в един текст всички „основни права в сила за Съюза […] по начин да бъдат по-лесно достъпни и четими"[31]. В същото време Конституционният договор признава върховенството на Европейската конвенция на правата на човека. Освен това той изразява ангажимента на Европейския съюз да се присъедини към нея. От това присъединяване ще произлезе – докато договорът поема грижата да уточни, че тя не би могла да промени компетенциите на Съюза, „така както са определени в Конституцията" – институцията на един вид двойна степен на юрисдикция в полза на Съда за правата на човека в областта на зачитането на правата на човека в правото на Общността (чл. I-9).

На второ място и по-специфично става въпрос за потвърждаване на недискриминацията в правото на Европейския съюз. Ще припомним, че в същността си „основният принцип с общ обсег на действие" на недискриминацията на основа на националността (чл. 12 CE) оставаше по същество неприложим, дори можеше да влезе в конфликт – така както го тълкуваше Европейският съд – с режима на защита на малцинствата в някои държави членки[32]. Защитата на

[31] Заслужава да се отбележи, че Комитетът на регионите навремето е изразил негативно отношение към проекта в рамките на факта, че не включва „правата на малцинствата за защита на тяхната религия, на техния език и на тяхната култура", абсолютно необходими „в един многокултурен, многорасов и многоетнически Европейски съюз".

[32] В делото *Brikel et Franz contre l'Italie* от 24 ноември 1998 г. CEO, сезиран по искане на немски гражданин и на австрийски гражданин да се възползват от специален езиков режим в провинцията Южен Тирол, отнасящ се само до лицата, принадлежащи към германофонското малцинство в този район, декларира, че въпросното италианско законодателство противоречи на принципа на свободно движение. В действителност съдията на Общността не се противопоставя на защитата на малцинствата, въпреки че успоредно с това признава, че последната може да представлява легитимна цел на държавите – *Recueil* 1998, p. I-7637. Съдът издава подобна присъда на 6 юни 2000 г. по делото *Angonese vs. Cassa di Rasparmio di Bolzano SpA,* вж. **Giovanni POGGESCHI,** *Le 'patentino' de bilinguisme et l'Europe*, *Civitas Europa*, n° 5, 2000, pp. 179 et s.

малцинствата за сметка на това ще бъде изцяло засегната през 1992 г. от нова компетентност на Общността – тази да се бори с „всяка дискриминация, основана на пол, раса, етнически произход, религия или убеждения, недъг, възраст или сексуална ориентация" (чл. 13 СЕ). На тази основа Съюзът пристъпва към създаването на Наблюдател на расистките и ксенофобските феномени през 1997 г.[33] и задействането на многогодишен план за действие за борба срещу расизма, разпространен до всички политики и дейности на Съюза[34]. Но най-вече чл. 13 от Договора за Европейска конституция основава приемането през 2000 г. от Европейската общност на две директиви, отнасящи се до задействането на принципа на равно третиране на хората без разлика на раса или на етнически произход и на създаването на обща рамка в полза на равното третиране в областта на заетостта и на работата[35]. Те се отнасят особено до малцинствата, които са директно посочени в преамбюла на втория текст като фиксирана цел от „водещите начала относно заетостта, одобрени от Европейския съвет в Хелзинки на 9-10 декември 1999 г., да спомага за създаването на пазар на труда срещу дискриминацията по отношение на групите като етническите малцинства". Двете директиви са призвани да осигурят „високо общо равнище на защита срещу дискриминацията във всички държави членки", в случай че „не може да бъде реализирано по достатъчно задоволителен начин в държавите членки, а може поради измеренията и ефекта на действията да бъде осъществено на общностно равнище". Този извод, който препраща към принципа на субсидиарността, регулиращ осъществяването на дейността на Общността, свидетелства за убеждението, че целите

[33] Регламент 1035/97/СЕ на Съвета от 2 юни 1997, *JOCE, L 151*, 10 юни 1997 г.

[34] За консултиране по въпроса докладът на Комисията, *Интеграция на борбата срещу расизма в политиките и дейностите на Общността*, Брюксел, 1999 г.

[35] Съответно директива 2000/43/СЕ на Съвета на Европейската общност, 29 юни 2000 г., *JOCE*, № L 180 от 19 юли 2000 г. и директива 2000/78/СЕ на Съвета на Европейската общност от 27 октомври 2000 г., *JOCE*, № L 303 от 2 декември 2000 година.

на ефикасната борба срещу дискриминацията оправдават напълно паневропейското законодателство.

Конституционният договор потвърждава, но също така и прецизира компетентността, установена с чл. 13 СЕ. По този начин той вписва по явен начин борбата срещу дискриминацията (и срещу социалното изключване) сред вътрешните цели на Европейския съюз (чл. I-3 § 3). Тази цел освен това е потвърдена чрез клаузата, съдържаща се в чл. III-118, който изисква Съюзът да се бори с дискриминацията във всичките политики и дейности. Накрая чл. III-124 от договора узаконява компетентността на Общността в тази област, изключвайки все пак всяка хармонизация с националното законодателство.

Вече подчертахме, че чрез Хартата Съюзът се снабдява с пълен и независим каталог в областта на правата на човека и основните свободи. Много от последните – основно взети от Европейската конвенция за правата на човека – биха могли да представляват определен интерес в областта на защитата на малцинствата, ако се позовем на скорошната юриспруденция на Съда в Страсбург. Това позоваване е включено ясно в Конституционния договор чрез клаузата за съвместимост, която предвижда, че „в степента, в която Хартата узаконява правата, съответстващи на [вече] гарантираните от Европейската конвенция за правата на човека, техният смисъл и обсег на действие са същите, които им дава тази конвенция", без това да изключва по-широка защита, предоставена от Европейския съюз. Ще припомним също, че СЕО не се колебае да се опира все повече и постоянно върху решенията на Съда за правата на човека в областта на правата на човека.

Сред узаконените права и свободи в Хартата, които биха могли да заинтересуват малцинствата, ударението трябва да се постави преди всичко върху принципа за недискриминация (чл. II-81). Хартата го определя като автономен принцип в противоречие на чл. 14 от Европейската конвенция за правата на човека, който забранява всякаква дискриминация, основана *mutatis mutandis* на етническия произход или принадлежността към национално малцинство, „само"

при упражняването на признатите права и свободи[36]. Освен това сред гражданските и политическите права, узаконени от Хартата по отношение на защитата на малцинствата – също така преповторено в Европейската конвенция за правата на човека, – трябва да се спомене и правото на зачитане на частния и семейния живот (чл. II-67), свободата на мисълта, на убежденията и на религията (чл. II-70) и на свободата на събрания и на сдружаване (чл. II-72). Хартата прибавя към тази разпоредба нови културни, икономически и социални права. В последната област особен интерес за малцинствата може да представлява ангажиментът на Съюза да зачита „културното, религиозното и езиковото разнообразие", при условие, че този ангажимент е възприеман като приложим също и на национално равнище, при общностите и инфранационалните групи (II-82). Без при все това да се забравя, че – обръщайки се към Съюза и към държавите членки единствено когато прилагат правото на Общността – Хартата не може да разшири полето на приложимост, нито да създаде нови задачи или компетенции на ръководителя на организацията.

В степента, в която Хартата преповтаря тази разпоредба, тя би трябвало логично да запази и особеностите при защитата на малцинствата, така, както са предвидени от Европейската конвенция за правата на човека. Ще припомним, първо, че тя гарантира пълно и без различие правата на човека и основните свободи и на лицата, принадлежащи към малцинства. Освен това тя узаконява и вид общо неотменимо право, оформящо по същия случай минималната основа, върху която се изгражда всяка специфична разпоредба за защита на малцинствата. Двата правни режима имат за цел да защитават „същите ценности […] на достойнство и хуманно отношение" и „от тази първоначална и основна гледна точка няма никаква причина да се разделят правата на човека и правото на малцинствата"[37]. Трябва да при-

[36] Протокол 12 към Европейската конвенция за правата на човека, влязъл наскоро в сила, трябва да преодолее това ограничение, узаконявайки общата забрана за дискриминация.

[37] Цит. по **Yadh BEN ACHOUR**, *Souveraineté étatique et protection internationale des minorités*, *RCADI* 1994 – I, vol. 245, p. 400.

помним, че Европейската конвенция за правата на човека се променя, като отделя все по-голямо внимание на чисто малцинствената проблематика след присъединяването на държавите от Източна Европа. Това развитие засяга правата и свободите, които вече представляват определен интерес за лицата, принадлежащи към малцинствата[38].

Но в същото време става въпрос за недостатъчна и неадаптирана защита[39], както го доказва и приемането след 1989 г. на огромно количество нови текстове, които се опитват да намерят по-адекватни решения в областта на уреждането на малцинствените проблеми в Източна Европа. В действителност, докато защитата на правата на човека и основните свободи визира „абстрактен човек", то защитата на малцинствата се отнася до „конкретния човек"[40]. Последният принадлежи евентуално на общност или група, които се различават по тяхна идентична специфика – етническа, религиозна, езикова, културна и дори национална, както и по тяхното желание да съхранят и да развият тази идентичност. Защитавайки абстрактния човек, правата на човека и основните свободи следователно се обръщат не към личността, принадлежаща към определено малцинство, а действат в качеството си на общо право, приложимо за всички хора без разлика. Те не биха могли да гарантират колективните права на малцинствата, дори ако се отнася до защита на групата. Последната често се възприема като „човешки колектив", дори просто като сбор от хора.

---

[38] Вж. в този смисъл **Florence BENOOT-ROHMER,** *La Cour de Strasbourg et la protection de l'intérêt minoritaire: une avancée décisive sur le plan des principes?* (*RUDH*, 2001, p. 999–1015); **Petar KOVACS,** *L'émergence d'une nouvelle politique minoritaire après la réforme de la Cour EDH*, *Civitas Europa*, n° 4, mars 2000, p. 167–181; **Krisztina HORVATH,** *L'affaire Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie et les nouvelles perspectives de la protection des droits des minorités*, *Civitas Europa*, n° 7, sept. 2001, p. 123–135.

[39] Това твърди Ален Фене, **Alain FENET,** *Le droit européen des minorités*, *in*: **Geneviève KOUBI, Isabelle SCHULTE-TENCKOFF,** *Le droit et les minorités*, Bruxelles, Bruyant 2000, p. 133 et s.

[40] Термини, заимствани от Стефан Пиер-Капс, **Stéphane PIERRÉ-CAPS,** *Les aspects anthropologiques des droits culturels*, *Annuaire de la Convention EDH*, 1995, vol. 38 A, p. 39 et s., not. p. 39 et 45.

Направената равносметка засяга изцяло принципа на равенство и на недискриминация, тъй като чрез тези принципи защитата на лицата, принадлежащи към малцинства, се възприема като право на правата на човека и основните свободи. По-общо, тези принципи са предварително условие за прилагането на специални мерки в полза на лицата, принадлежащи към малцинства. Сравнени обаче с мерките за защита, които пряко засягат специфичната малцинствена идентичност, те остават ограничени в способността си да гарантират ефикасна защита. Даденото обяснение още през 70-те години на XX в. в специалния доклад на Подкомисията на ООН за борба срещу дискриминацията и за защита на малцинствата все още е валидно в това отношение: „равенството и недискриминацията включват формалната гаранция за еднаквото третиране на всички хора, на които трябва да се осигурят еднакви права и да се наложат еднакви задължения, докато понятието за защита на малцинствата включва специални мерки в полза на дадена малцинствена група". По този начин тя установява разлика между двата режима на защита. Изглежда така, сякаш режимите преследват различни, а понякога и несъвместими цели – съответно равенството на правото на абстрактния човек и равенство, произтичащо от факта на специфичност на конкретния човек. За да се справят с тази недостатъчност, европейските текстове, които се отнасят пряко и специфично до защитата на малцинствата, узаконяват принципа на позитивна дискриминация[41].

Въпреки отбелязаната еволюция Европейската конвенция за правата на човека остава на същата позиция. Всъщност тя забранява всяко разграничение, което би държало сметка за етническите специфики или принадлежността към мал-

[41] Според класическото определение, узаконено още в съвещателно мнение на Постоянния съд към ОН от 6 април 1935 г., отнасящо се до статута на малцинствените училища в Албания: „равенството пред правото изключва всякаква дискриминация: в действителност равенството може да прави необходимо използването на различно отношение с цел да се постигне резултат, който да установява равновесие между различните ситуации. Може лесно да се предвидят ситуации, в които еднаквото отношение към мнозинството и малцинството, чиито условия и потребности са различни, би довело до действително неравенство", *Сборник*, серия A/B, № 64, с. 19.

цинство, но не гарантира изразяването на тези специфики, както го потвърждава основното съдебно решение от 1968 г. по делото за белгийския двуезичен режим[42]. Тази позиция е утвърдена от решението за недопустимост, взето от Европейската комисия по правата на човека през 1978 г. по делото X срещу Австрия, при което тъжителката се оплаква, че не може да прояви по време на преброяване на населението словенската си принадлежност, тъй като майчиният ѝ език е немски: „въпросната ситуация попада извън разпоредбите на Конвенцията, [която...] не признава правата на езиковите малцинства като такива, и защитата на членовете на това малцинство се ограничава да не бъдат обект на дискриминация при ползването на правата, признати от Конвенцията, поради принадлежността им към малцинство"[43].

Единствено бъдещото приложение и тълкуване на Хартата на основните права биха могли да дадат положителен отговор на въпроса, дали последната в действителност ще осигури само непряка и неспецифична защита на малцинствата във вътрешността на Европейския съюз, особено след присъединяването на държавите от Централна Европа. Поне в близко бъдеще приложението и тълкуването им зависи от съдбата на самия конституционен договор.

Заключение

Дотук установихме, че Договорът за приемане на Конституция за Европа се вписва в продължаването на процеса на прогресивно вземане предвид от страна на Европейския съюз на малцинствената проблематика, която дълго време не се възприемаше в рамките на Съюза. Въпреки че изглежда неизбежно, това вземане предвид продължава да бъде със скромни размери, непряко и неспецифично. Освен това изложените разсъждения са белязани с несигурност по отношение на ефективното функциониране на различните разпоредби и на съществуващите механизми.

---

[42] Arrêt du 23 juillet 1968, *Recueil* série A, n° 6.

[43] Com. EDH, req. 8142/78, *Recueil D. et R.* 18, p. 98.

Но несигурността се дължи преди всичко на съмнението относно влизането в сила на Конституционния договор. В действителност след неуспеха на френския референдум от 29 май и след това на холандския референдум от 1 юни за ратификацията на договора държавите членки, носители на учредителната власт в рамките на Европейския съюз, предпочетоха временно да изчакат. Това решение би могло да означава временно изоставяне на Конституционния договор. Но дори и да се случи, това изоставяне няма да означава предварително отхвърляне на възможността да бъдат преповторени определен брой от разпоредбите му във форма, която ще трябва да бъде определена.

Установихме, че в рамките на Конституционния договор защитата на малцинствата във вътрешността на Европейския съюз трябва да преповтори съществуващото вече Акȗ – или поне то да се подразбира имплицитно – на равнището на самата организация. При всеки случай тя не трябва да се отдалечава чувствително от паневропейския *минимален стандарт*, осигурен в рамките на защитата на правата на човека и основните свободи *stricto sensu (в тесен смисъл)*, както са гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека. Тогава дори в случай на окончателно изоставяне на Конституционния договор различните елементи, които съставят споменатото Акȗ, ще продължават да бъдат *de facto* част от практиката на Общността.

Така включването на защитата на малцинствата в същностния европейски публичен ред няма да бъде поставено под въпрос. Точно обратното, тя ще се изрази в блокиране на процеса на обективна конституционализация на властта в континентален мащаб, така както и федерализацията на отношенията с държавите членки и дори с техните инфранационалните общности. Като следствие ще има определено отражение върху създаването на формален европейски публичен ред, в смисъла на въвеждане на супранационални механизми за гаранция в рамките на общото право на обновения Европейски съюз. Отказът от конституционен договор без съмнение ще доведе до разграничаването по по-категоричен начин на съществуването и ефикасността на защитата на малцинствата във вътрешността на организацията.

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ ПРОЦЕС НА ВЗИМАНЕ НА РЕШЕНИЯ И „МЕХАНИЗМЪТ ЗА РАННО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ"

Доц. Мариана Карагьозова
Преподавател по Конституционно право
в Софийския университет „Св. Кл. Охридски"

Близо два месеца преди подписването на Договора за присъединяването на Република България към Европейския съюз бе направена важна крачка в подготовката на страната за безпрепятствено встъпване във и пълноценно реализиране на статута ѝ на пълноправен член – изменението на действащата Конституция, за да се придаде конституционен ранг и се въведат в националния правен мир най-съществените достижения на европейската интеграция.

Втората поправка на Конституцията на Република България, гласувана с впечатляващо мнозинство от 39-ото НС на 18 февруари 2005 г., е необходимата юридическа предпоставка и правна основа, за да бъде България равностоен партньор в един оригинален икономически и политически съюз на държавите и народите на Европа. Сред новосъздадените конституционни норми от особено значение за бъдещото активно включване на страната ни в изграждането на европейската конструкция и развитието на конституционно измерение на Съюза са ал. 3 на чл. 4, ал. 3 на чл. 42, измененията и допълненията в чл. 85 – новата т. 9 на ал. 1 и ал. 2, както и непосредствено отнасящите се до разисквания тук проблем ал. 3 и ал. 4 на чл. 105.

Съгласно чл. 105, ал. 3 и ал. 4 Министерският съвет, който представлява страната на европейското ниво на управление, се задължава *да информира* Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз. Тогава, когато правителството, като представено в Съвета на министрите в съответния формат, участва в раз-

работването и приемането на актове на Европейския съюз, то се задължава *предварително да информира НС*, както и *да дава отчет* за своите действия, свързани с това участие.

Гласуваната конституционна промяна в чл. 105 отговаря на необходимостта от стабилизирането на националната парламентарна система на управление при предоставяне на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията на Република България, както това е предвидено в новата т. 9 на ал. 1, чл. 85, във връзка с ал. 3 на чл. 4 „*Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз*".

Участието на националните правителства в процеса на вземане на решения на европейско ниво поражда сериозен проблем за демократичната легитимност на управлението както на национално ниво, така и в ЕС. При конституционното уреждане на отношенията Народно събрание (НС) – Министерски съвет (МС) в европейската материя е постигнато оптимално съчетаване на стремежа за укрепването на демократичните устои, на националната конституционна конструкция на власт и достигнатото в демократичното легитимиране на управлението на европейско ниво.

Възприетата формулировка в новите ал. 3 и 4 на чл. 105 е гъвкава и има рамков характер. Конституционният законодател не навлиза в детайлите на отношенията парламент – правителство, не уточнява дали НС в пленарен състав или негови специализирани в европейските материи структури/структура ще получават и обсъждат информацията за участието на националното правителство в европейския нормотворчески процес; не са конкретизирани последиците от информирането на НС от МС (изработване на становище или позиция от НС), както и не се определят формата и правната сила на актовете, които биха били приемани по повод националната подготовка за включване във вземането на решения на европейско ниво. По такъв начин е предоставена възможност текущо законодателство да даде подробна уредба – да запълни със съдържание конституционната рамка, отчитайки достигнатото от Съюза към момента на изработването на регламентацията, която би било подходящо, а и има такава практика в други държави членки на ЕС, да се въведе в устройствения акт на парламента.

Създаването на нормативна уредба на посочените по-горе въпроси предполага преди всичко запознаване с „добрите практики" за включването на националните парламенти в европейския законодателен процес, утвърдени в държавите членки на Съюза, както и с новите възможности, предвидени от Договора за Конституция за Европа.

Трудно е кратко да бъде представена цялостната картина на развитието на ролята на националните парламенти в европейската интеграция. В следващото изложение след кратко представяне на утвърдените форми на включване на парламентите в европейския процес на взимане на решения е отделено специално внимание на една от съществените новости в материята, въведена с Европейската конституция – т.нар. „механизъм за ранно предупреждение".

1. Националните парламенти в европейския процес на взимане на решения – от Учредителните договори до Конвента за бъдещето на Европа

Включване на националните парламенти в европейския процес на взимане на решения се осъществява на национално ниво и на ниво ЕС, но и в двата случая поне досега присъствието им не е съществено. От една страна, по правило възможността на националните парламенти да контролират поведението на съответните правителства е доста ограничена от характера на законодателния процес в Съюза. От друга страна, ратификацията на някои актове и транспонирането на други от европейското законодателство почти изчерпват влиянието на националните парламенти. Въпреки последвалите промени в Договора за Европейски съюз (ДЕС), които са насочени към укрепване на тяхната позиция, статутът им в европейските материи остава непроменен и националните парламенти са включени само индиректно.

Самият интеграционен процес в определена степен също допринася за сравнително скромната позиция на националните парламенти в комплексната система на вземане на решения в Съюза[1].

[1] Подробно за факторите, определящи слабата позиция на националните парламенти, вж. Hussein Kassim, National Parliaments and the European Union

Стремежът на изпълнителната власт да контролира взимането на решения както на национално, така и на европейско ниво, ориентацията на усилията за намаляване на „демократичния дефицит" основно чрез стабилизиране позицията на Европейския парламент поне до Конвента за бъдещето на Европа, широкото използване на капацитета на националната администрация, а не на парламентите, от правителствата, всичко това има за последица твърде скромното участие на националните парламенти в европейския законодателен процес[2]. Промяната на институционния баланс през десетилетията (през 60-те и 70-те години, както и през 80-те и също след Договора от Маастрихт) не допринася много за преодоляването на отсъствието на националните парламенти от сцената на европейското управление. Националните законодателни учреждения отстъпват на националните правителства решаващата роля в европейския процес[3].

Като правило националните парламенти, с изключение на тези на Дания и Обединеното кралство, които проявяват особена чувствителност към суверенитета, не реагират незабавно на ограничаването на тяхната роля и компетентност в рамките на ЕС. Този проблем привлича вниманието им едва след първите преки избори за Европейски парламент. Единният европейски акт (ЕЕА) засилва усещането за второстепенна роля на националните парламенти, когато огромно количество европейски актове трябва да бъдат въведени в правните системи на държавите. Особено се изостря реакцията на националните парламенти с подписването на Договора от Маастрихт, който налага поправки в конституциите на редица държави членки, предвиждайки ново разпределение на компетентността в рамките на ЕС.

– in search of influence?, University of London, 2004, p. 1-3 – in: http://europa.kontextus.hu/program/husseinkassim_parliaments.pdf

[2] **Kassim, Hussein and Anand Menon**. (2003), *Les Etats membres de l'UE et la Commission Prodi, Revue française de science politique*, 53:4, 491-501; **Andreas Maurer** (2002), *Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne: Options, Contraintes et Obstacles* – in: http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth010302_fr.pdf

[3] **Tapio Raunio**, *Losing Independence or Finally Gaining Recognition?, PartyPolitics*, 2, 211-23, 2000.

Засиленият през последните години интерес към включването на националните парламенти в европейския процес в значителна степен се дължи на обстоятелството, че националната държава и днес обезпечава необходимата легитимност в сложната, многопластова система на управление в ЕС. При отсъствието на изградена европейска политическа общност, на установени европейски способи за въвличане на гражданите в процеса на вземане на решения на европейско ниво, извън изборите за Европейски парламент, което е по-скоро изключение, одобрението на действията и решенията на европейските институции от националното ниво е изключително важно. Трансферът на суверенитет, както и правителственото представителство на държавите членки на ниво ЕС и възлагането на законодателните функции на Съвета, в който участват националните правителства, определят националните парламенти като естествен център на осигуряване на легитимността в европейския интеграционен процес.

В реалния интеграционен процес обаче националните правителства са тези, които заемат ключова позиция на всички нива на вземане на решения и определят целите на Съюза. На практика директните пътища към европейския законодателен процес остават затворени за националните парламенти. Опитите това положение да бъде променено са ограничени и имат само частичен ефект. Конференцията на специализираните в европейската материя парламентарни структури (COSAC), както и създаването на собствени представителства в Брюксел от някои национални парламенти (парламента на Дания, Камарата на представителите на Обединеното кралство, Сената на Франция и др.), макар и да съдействат за информираността на националните парламенти, не ги правят по-влиятелни.

Дори интензификацията на контактите между националните правителства и членовете на Европейския парламент и връзката на националните партийни централи и партийните федерации не променят ограниченото парламентарно участие.

През ранните години на европейската интеграция европейските въпроси са предмет на компетентност основно на

комисиите по външната политика или специални комисии към горните камари на парламентите, както например в Холандия и Италия. Като изключение в долната камара на парламента в Белгия е въведена комисия по европейските въпроси през 1962 г., но тази практика е изоставена през 1979 г.[4]

В парламентите на новоприсъединилите се през 1973 г. държави са създадени комисии, специализирани по европейските въпроси, но едва след Единния европейски акт, когато рязко нараства обхватът и обемът на европейското законодателство, националните парламенти развиват по-голяма специализация и активност в европейските материи[5].

Докато преди специализираните по европейските въпроси комисии обсъждането на европейските проблеми се осъществява от функционалните постоянни комисии на националните парламенти, постепенно първите се превръщат в характеристика на парламентите. Особено остро се поставя въпросът за ролята на националните парламенти в процеса на подготовка на Договора от Маастрихт.

Председателите на националните парламенти започват редовни срещи и от 1989 г. представителите на специализираните по европейските въпроси комисии се срещат като Конференция (COSAC) на всеки шест месеца. През следващата година в Рим е свикана и специална Конференция на парламентите (*Assises*).

В резултат на тези интензивни действия за укрепване на позицията на националните парламенти, са приети две важни в тази насока Декларации, представляващи неотделима част от Договора за ЕС. Първата Декларация, относно ролята на националните парламенти в ЕС, призовава към по-значително включване на националните парламенти в европейските дейности, към по-добър обмен на информация, редовни срещи на националните парламенти и Европейския парламент, както и към задължаване на правител-

---

[4] **Philip NORTON**, *National Parliaments and the European Union*, **Frank Cass Olsen, Johan. P**, *European Challenges to the Nation State* – in: **B. Steunenberg, F. Van Vught (eds.)**, *Political Institutions and Public Policy, Amsterdam: Kluwer Academic Publishers* 157-188, ed. 1996.

[5] **Andreas Maurer**, (2002), *Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne: Options, Contraintes et Obstacles*, p. 19 – in: http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth010302_fr.pdf

ствата да гарантират за националните парламенти своевременно получаване на предложенията на Комисията.

Втората Декларация, относно Конференцията на парламентите, призовава ЕП и националните парламенти да се срещат в рамките на Конференция на парламентите за провеждане на консултации по основните положения на европейската конструкция[6]. Докато първата декларация е насочена към включване на националните парламенти в европейските материи чрез укрепване на позицията им на национално ниво, втората създава правната основа за развитие на колективната роля на националните парламенти на ниво ЕС. На практика след Договора от Маастрихт усилията се насочват повече в посока на укрепване на позицията на Европейския парламент и много по-малко внимание се отделя на включването на националните парламенти в европейския законодателен процес.

По принцип националните парламенти са съвсем слабо включени в европейския процес на взимане на решения, докато в западните демокрации те са считани по традиция за централен субект на демократичния законодателен процес.

Въпреки някои особености парламентите са тези, които в парламентарните демокрации приемат и изменят законите и които упражняват политически контрол над изпълнителната власт[7]. Европейците не са истински включени в европейския процес, което се доказва и от ниската избирателна активност в изборите за Европейски парламент, как-

---

[6] DECLARATION on the role of national Parliaments in the European Union DECLARATION on the Conference of the Parliaments; отношение към проблема има и DECLARATION on the implementation of Community law, в която косвено е предвидено участието на националните парламенти чрез задължаване на държавите членки пълно и коректно да транспонират общностните директиви в националната правна система; декларациите могат да бъдат намерени на адрес: http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html; двете декларации изразяват различни виждания за ролята на националните парламенти и нивото, на което те следва да действат.

[7] **P. NORTON**, *National parliaments in Western Europe* – in: **E. SMITH (ed.)**, *National parliaments as cornerstones of European integration*, pp. 19-35, 1996, The Hague: Kluwer.

то и от отрицателния вот в Ирландия през 2001 г. за Договора от Ница и отхвърлянето на еврото през 2000 г. в Дания.

Необходимостта от активизиране на националните парламенти в европейския процес е изрично отбелязана в Декларацията от Лаакен и това е изходната позиция при създаването на специална работна група в Конвента през 2002 г.[8]

Традиционният метод за ревизия на договорите е Междуправителствената конференция (чл. 48 ДЕС), което означава, че правителствата на държавите членки в атмосфера на секретност в продължение на месеци водят преговори за поправка на договорите и вземат решение в Съвета на министрите.

И този текст, приет по такъв начин, за да влезе в сила, следва да се ратифицира от държавите членки съгласно конституционно предписания ред за всяка от тях. По правило националните парламенти са тези, които ратифицират договорите, макар и в някои държави от ЕС референдумът също да е предвиден като ратификационен инструмент. Във федералните държави по различен ред напр. в Белгия и Германия се включват също така и регионалните парламенти.

Известно е, че след ЕЕА промените в Договорите се извършват все по-често и става практика да се подлагат на ратификация преди следващата Междуправителствена конференция. Това неизбежно поражда демократичен дефицит въпреки опита на националните правителства да не вземат решения, които са крайно неприемливи от националните парламенти.

Понякога парламентарните комисии по европейските въпроси стават инициатори за провеждане на парламентарни дебати, но те са доста формални и на тях се възпроизвеждат шаблонни фрази. Няма съмнение, че провеждането на парламентарни дебати по европейските въпроси е от съществено значение за даване ръководните насоки на националните правителства при тяхното участие в Съвета на министрите. Но в Европа на 25 и повече държави това

---

[8] Заключителен доклад на Работна група IV-CONV 353/02/; вж. също протоколите от работните срещи на работна група за националните парламенти – CONV 286/02 erd/LG/mjm 1 Brussels, 23 September 2002 (24.09), CONV 286/02; Протоколите от работата на работните групи могат да бъдат намерени (версия на английски език) на адрес: WORKING GROUP I: Subsidiarity –http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00286en2.pdf

също може да се превърне в сериозно затруднение за европейския законодателен процес – не само забавяне, но и парализиране на процеса.

Конституцията за Европа също трябва да бъде ратифицирана от националните парламенти или чрез референдум. По правило ратификация ще е необходима и при промяна на Конституцията, която институционализира конвентния подход. Конвентът осигурява участие на националните парламенти на един по-ранен етап – на етапа на подготовка на промените, което позволява повишаване на ефективността на участие в сравнение с ветото на парламентите.

Необходимостта от нов метод на подготовка на поправките на Договорите е обсъдена в Ница, а Съветът в Лаакен в отговор решава да бъде свикан Конвент за изработване на проект на Договора за Конституция за Европа.

В Конвента, както е известно, представителите на националните парламенти имат много важна роля – всеки парламент има по двама представители и само един от националното правителство, Европейският парламент е представен с 16 членове. Въпреки че регионалните парламенти не са представени пряко, Комитетът на регионите има 6 представители наблюдатели. Задачата на Конвента бе да обсъди бъдещето на Европа и да подготви, предстоящата тогава – планирана за 2003 или 2004 г. – Междуправителствена конференция. Така Конвентът слага началото на една качествено нова роля на националните парламенти, каквато самата Конституция за Европа им отрежда в бъдеще.

Конвентният метод открива възможност за широк парламентарен дебат по основните значими аспекти на европейската интеграция и тяхното провеждане зависи само от националните парламенти.

Активизирането на позицията на националните парламенти в европейския процес на взимане на решения е важна стъпка в историята на европейската интеграция и от гледна точка на демократизирането на системата на управление в ЕС трябва да бъде насърчавана. Това е много по-важно, отколкото предоставянето на националните парламенти, чрез процедурата на ратификация, на крайния контрол върху европейските решения, защото липсва контрол вър-

ху случващото се в Съвета и в работните групи и работата на постоянните представители по време на самия процес. Компетентността на различните парламенти в тази насока е различна, макар всички да имат във вътрешната си структура изградени специализирани в европейските материи комисии. Докато някои от комисиите обсъждат въпросите в дневния ред на предстоящите Съвети на министрите, други се занимават почти с всеки акт, по който се водят преговори в Съвета. В някои случаи дори се формулира и възлага мандат на правителството за участие в Съвета, от който то няма право да се отклонява, както това е в Дания[9].

Съществено условие за активността на парламентите и възможност те да са в течение за работата на националните правителства в европейската проблематика е това те да имат достатъчно информация. Протоколът относно ролята на националните парламенти в ЕС, анексиран към Договора от Амстердам, изисква всичките обсъждани документи и предложения на Комисията да бъдат своевременно изпращани на националните парламенти. Едва ли обаче въвеждането на стриктен контрол върху работата на министрите в различните формати на Съвета е препоръчително. Запазването на конфиденциалността на водените преговори в Съвета е препоръчително, а стриктното обвързване и постоянен контрол на министрите от националните парламенти би могло да доведе до криза, спъвайки често необходимия компромис при взимане на решения[10].

Парламентарните дискусии са безспорно важни, за да могат съответните министри да изяснят позицията, която ще поддържат в Съвета, в съответствие с изградената ясна представа за националните и регионалните интереси. Парламентите могат да формулират насоките на поведение на министрите или дори да направят предложения за тяхната позиция в Съвета. Това обаче е различно от обвързване

[9] Подробно за факторите, определящи слабата позиция на националните парламенти, вж. Hussein Kassim, National Parliaments and the European union – in searrch of influence?, University of London, 2004, p. 1-3 – in: http://europa.kontextus.hu/program/husseinkassim_parliaments.pdf

[10] **M. Hilf, F. Burmeister**, *The German parliament and European integration*, – in: **E. Smith (ed.)**, *National parliaments as cornerstones of European integration*, 1996, 64-79, The Hague: Kluwer.

стриктно на правителството с мандат, от който то не може да се отклони в преговорния процес. Добре изградените комуникации между националните парламенти и Европейския парламент могат да окажат важно съдействие при поддържането на определена национална или регионална позиция, като конкретни проблеми се отнесат до вниманието на европейските парламентаристи от даден регион или политическа сила в Европейския парламент.

Парламентарните дебати са важни не само в една напреднала фаза на законодателния процес – обсъждане на предложенията на Комисията, но също така те могат да бъдат полезни и чрез обсъждане на европейските „бели" и „зелени книги", годишната програма на Комисията в специализираните парламентарни комисии.

Така националните парламенти могат да извлекат необходимите изводи относно планираните европейски актове и да преценяват последиците от евентуалното им приемане. Предварителните контакти с Европейския парламент могат да помогнат за въвеждането на нови аспекти на обсъждането на законодателните предложения на Комисията. Така парламентите могат да осъществяват една предупредителна функция, като представят картината на съществуващите в обществото нагласи и изисквания.

2. Механизмът за ранно предупреждение – инструмент за качествено нова роля на националните парламенти в процеса на взимане на решения на ниво ЕС

Както бе вече посочено, в европейския интеграционен процес законодателната свобода на националните парламенти е ограничена. Освен това се оказва, че не е лесно и осъществяването на присъщия на парламентите контрол върху правителствата за тяхната европейска активност, традиционен за европейската парламентарна демокрация. Когато това се установява от националните парламенти в средата на 80-те, във всички държави членки на ЕС се създават специализирани парламентарни комисии по европейските въпроси. Въпреки различията в състава и методите на дейност на тези комисии по правило влиянието, което

те осигуряват на националните парламенти в европейския законодателен процес, е слабо.

Днес картината е значително променена и много от държавите в ЕС запазват, при това на конституционно ниво, важна роля за своите парламенти в европейските материи. Едновременно с това практиката показва, че националните парламенти не са развили достатъчно европейското измерение на своята дейност и европейските въпроси не са предмет на ежедневното им внимание[11].

В много от националните парламенти в ЕС европейските документи са обект на анализ само в специализираните комисии или подкомисии. Доколкото се провеждат, парламентарните дебати засягат само отделни съществени въпроси на европейската политика, но ежедневната политика на европейско ниво е извън интереса на мнозинството национални парламентаристи, ангажирани с вземане на актуални решения по вътрешната политика.

Активното участие на националните парламенти е безспорно нужно на европейско ниво на взимане на решения, което не означава, че те могат за имат власт да блокират винаги европейските актове. От друга страна обаче, те не бива да са само едно демократично украшение в европейската конструкция. Европейският парламент не е достатъчен, за да бъде преодолян демократичният дефицит на ниво Европейски съюз, колкото и силно да е сътрудничеството на министрите с европейските депутати. Най-съществените моменти в европейския законодателен процес избягват демократичния контрол и макар да се постига ефективност на европейските решения, липсва легитимност на същите.

В контекста на търсената демократична легитимност на европейското законодателство Конвентът прие и даде правна уредба в изработения от него проект на Конституция за Европа на редица нови институти, какъвто е институтът на народната инициатива, институционализира конвентния

---

[11] **Kassim, Hussein and Anand Menon** (2003), *Les Etats membres de l'UE et la Commission Prodi, Revue française de science politique*, 53:4, 491-501; **Andreas Maurer** (2002), *Les rôles des Parlements nationaux dans l'Union européenne: Options, Contraintes et Obstacles* – in. http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth010302_fr.pdf

способ за поправка на конституционния договор, утвърди досегашните практики на индиректно участие на националните парламенти в европейския процес и др. Една от безспорните новости в Договора за Конституция за Европа е обаче въвеждането на „механизма за ранно предупреждение". Чрез него националните парламенти придобиват качествено нова роля в европейския законодателен процес – преки участници в процеса на изработване на съдържанието на европейските законодателни актове.

Механизмът за ранно предупреждение е подробно уреден в Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността, който е неразделна част от Договора за Конституция за Европа, подписан от държавите членки на 29 октомври 2004 г.[12] Механизмът за ранно предупреждение разкрива несравними възможности за легитимиране на европейския законодателен процес в две насоки. От една страна, неговото прилагане според Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността се основава на идеята, че националните конституции са тези, които следва да предвидят подходящите средства за приобщаването на парламентите в европейския процес на взимане на решения. По такъв начин „Конституцията за Европа", като един от елементите на очертаващата се многопластова европейска конституционна система, оставя място за националните конституции да се възползват от предимствата и да се справят сами с предизвикателствата, предлагани от Конституцията[13]. Така националният конституционен ред запазва свободата си да реши какъв точно механизъм за националната подготовка на европейските решения да предпочете, което работи в полза на укрепване на демократичната легитимност на национално-

[12] Вж. Сборник *Учредителните договори на ЕО и ЕС, Конституция за Европа*, превод Ат. Семов, Университетско издателство „Св. Кл. Охридски" и Институт по Европейско право – Протокол относно прилагането на принципа на субсидиарността и пропорционалността, анексиран към Договора за Конституция за Европа.

[13] Относно тезата за многопластовия конституционен ред в ЕС вж. по-подробно **Philipp STEINBERG**, Chpt. 8, *A tentative Survey of the Innovations of the Constitution for Europe that might impact Upon National Constitutional Law*, p. 140-142.

то управление. От друга страна, и това е съществено новото, този механизъм е насочен към утвърждаване на качествено нова европейска роля на националните парламенти.

Ето защо при определянето на националното решение за поставяне в действие на „механизма за ранно предупреждение" следва да се отчита, че той е насочен към това *европейското измерение в дейността на националните парламенти да стане тяхна съществена характеристика, превръщайки ги в непосредствени участници в европейския законодателен процес.*

Необходимо е да се отбележи, че освен „механизма за ранно предупреждение" има и други текстове в Конституцията за Европа, които отреждат важна роля на националните парламенти – такива са текстовете за достъп до документите на ЕС, клаузите за междупарламентарното сътрудничество и Конференцията на специализираните в европейската материя парламентарни комисии относно разширяването на общностния подход в зоната на свободата, сигурността и правосъдието и др. Както вече бе отбелязано, между всички тях тъкмо „механизмът за ранно предупреждение" има най-голям потенциал за приобщаването на националните парламенти за активно участие в европейското публично пространство.

Преди всичко „механизмът за ранно предупреждение" (*механизмът се отнася само до принципа на субсидиарност, но не и до принципа на пропорционалност, б.а.*) позволява националните парламенти да бъдат директно въвлечени в контрола върху европейския законодателен процес[14]. Този механизъм овластява на практика парламентите да изискват от Европейската комисия (*респ. от група държави членки, от Европейския парламент или други институции или органи на ЕС, които имат право на законодателна инициатива*) да ревизира проекта за законодателен акт, ако най-малко ⅓ от националните парламенти в рамките на 6 месеца представят *мотивирано становище*, в което се посочва, че проектът не е в съответствие с принципа на субсидиарността. Прагът е

[14] Относно тезата за многопластовия конституционен ред в ЕС вж. по-подробно **Philipp STEINBERG,** Chpt. 8, *A tentative Survey of the Innovations of the Constitution for Europe that might impact Upon National Constitutional Law*, p. 140-142.

¼ от националните парламенти, ако предложението е относно материята на свободата, сигурността и правосъдието. Това искане на националните парламенти за ревизия обаче не задължава Комисията да оттегли законопроекта, но изисква тя да направи избора дали да го поправи, да го оттегли или да го поддържа.

Следователно Комисията и другите визирани в Протокола субекти на правото на законодателна инициатива *не са задължени да ревизират* представения проект, ако по-малко от ⅓ от националните парламенти поддържат мнението, че той не съответства на принципа на субсидиарността. Все пак обаче те ще трябва да го имат предвид. При това мнението трябва да е обосновано, а не просто да изразява съмнение за несъответствие с принципа на субсидиарността, и да бъде представено в точно определен период от време – в рамките на 6 седмици.

Националните парламенти са свързващото звено в демократичната легитимност на европейското обединение. Те носят отговорността не само да контролират, но и да влияят върху и да ориентират европейската политика. Те могат да дадат своя принос в различните фази на процеса на взимане на решения на ниво ЕС и чрез различни средства. Тази роля на националните парламенти не може да се сведе просто до отстояване на определени национални интереси. Механизмът за ранно предупреждение разкрива огромен потенциал за обединяване на усилията на националните парламенти и утвърждаването им като субект на европейското публично пространство и фактор на демократичното легитимиране на европейските решения.

Много от националните парламенти са все още далеч от решението каква точно вътрешна организация да изградят, за да участват в „механизма за ранно предупреждение". Сигурно е обаче, че комисиите по европейските въпроси ще имат ключова роля.

Много полезна за намирането на подходящия за българския парламент вариант за участие в „механизма за ранно предупреждение" е информацията, включена в доклада на Конференцията на специализираните по европейските въ-

проси парламентарни структури от 22-23 ноември, проведена в Хага през 2004 г.[15]

Анализът на съдържащите се в Приложение 1 към доклада първоначални данни показва, че в по-голяма част от 25-те национални парламента все още не е взето решение дали да бъде създадена специална структура за преценка спазването на принципа на субсидиарност и, изглежда, намерението поне засега е тази задача да се възложи на парламентарните структури по европейските въпроси. В Холандия решението е в полза на създаването на съвместен комитет, в който да участват сенатори и членове на Камарата на представителите. Данните също така показват, че в осем държави членки на ЕС подготовката на *обосновано становище за спазване на принципа на субсидиарността* е възложена на парламентарните структури по европейските въпроси, докато в Република Чехия, в Унгария и Литва решението е това да става в пленарен състав на представителното учреждение. Също така, докато в Холандия и двете камари, всяка в пленарен състав, приемат обосновано мнение, Европейската комисия в Камарата на представителите на Британския парламент може да предложи мнението за приемане от Камарата, а що се отнася до Камарата на лордовете, въпросът все още не е решен.

В посочения по-горе доклад от конференцията в Хага се съдържат данни и относно въвеждането на т.нар. меморандум, обяснителна бележка, съпътстваща представените от правителството пред националния парламент проекти за актове на ЕС. В работните групи на Конвента, по субсидиарност и тази за националните парламенти, също е обсъждан въпросът за въвеждане на обяснителна бележка на Комисията, придружаваща изпратените до националните парламенти проекти на европейските законодателни актове, отнасяща се специално до принципа на субсидиарност.

Може да се каже, че е практика за държавите членки правителствата да придружават европейските законопроекти, изпратени до националния парламент, с допълнителна информация в писмен вид или по друг неформален начин.

---

[15] Contribution adopted by the XXXII COSAC, The Hague, 22-23 November 2004; материалите могат да бъдат намерени на адрес: http://www.cosac.org/en/documents/contributions/.

Широко разпространено е представянето на т.нар. „обяснителна бележка" – меморандум, до парламентарните комисии по европейските въпроси. Институтът на меморандума се прилага по различен начин в различните държави, доколкото в някои от тях има специални изисквания, на които меморандумът следва да отговори, както и фиксирано време за неговото изпращане. Така в 18 от 25-те държави прилагат този институт (Франция, Португалия, Белгия – не). В австрийския парламент институтът на меморандума се прилага по специфичен начин – само по въпроси, които са в дневния ред на комисията по европейските въпроси. Все още въпросът не е решен в Кипър и Гърция, а Италия е в процес на въвеждането на института.

Също така в 17 от 25-те държави членки „обяснителната бележка" трябва да отговаря на определени изисквания, в които по правило се включва посочването на правното основание на проекта, предметът на същия, времето на неговото приемане, както и очакваното влияние върху бюджета и правния ред на страната.

Протоколът за прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността съдържа също и разпоредби относно съдебния контрол за спазване на тези принципи в европейското законодателство. Наистина, националните парламенти нямат самостоятелно право да предявяват искане пред Съда в Люксембург по този въпрос. Но държавите членки могат да сезират Съда за нарушаване на принципа на субсидиарност от името на техните национални парламенти. Въпреки че по същество не става дума за нова компетентност на Съда в Люксембург, акцентирането върху съдебния контрол за спазването на принципа на субсидиарност в европейските законодателни актове ясно очертава възможностите за предварителен, политически по характер контрол и последващ, съдебен, като и в двете форми е предвидена важна роля за националните парламенти.

3. Заключение

Националните парламенти имат важна роля в европейския процес и макар да не е лесна, тя няма алтернатива.

Националните парламенти могат да дадат своя принос в различните фази на процеса на вземане на решения на ниво ЕС и чрез различни средства. Тази роля на националните парламенти не може да се сведе просто до отстояване на определени национални интереси. Те могат да оказват мащабно и дългосрочно влияние върху европейската перспектива. Националните парламенти могат да повлияят на политическия избор в европейските решения, когато са включени в подготовката на законопроектите, могат да осъществят и предупредителна функция относно определени интереси, които не са намерили място в проектите, подобрявайки качеството на европейските решения.

Все пак, колкото и демократично да изглежда, не бива съдбата на всяко европейско решение да се свързва с подкрепата на мнозинството от националните парламенти. Това може да сложи край на самия интеграционен процес.

Необходимо е да се намери баланс между ефективността и участието на парламентите в европейския законодателен процес. Националните парламенти могат да допринесат за конкретния процес на взимане на решения, като утвърдят европейското измерение в своята ежедневна дейност. Също така е важно националните парламенти да обменят информация и опит чрез такива форуми, какъвто е Конференцията на специализираните парламентарни комисии по европейските въпроси и ЕП, както и Конференцията на председателите на парламентите в ЕС.

Изучаването на добрите практики на включване на националните парламенти в европейския законодателен процес, включително и новите възможности, предвидени в Договора за Конституция за Европа, са важни за намирането на необходимото решение за регулиране отношенията парламент – правителство в европейските материи и за техниката на прилагане на „механизма за ранно предупреждение" в Република България.

ДВОЙНИЯТ СУВЕРЕНИТЕТ И ДЪРЖАВНИЯТ ХАРАКТЕР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доц. Тиери Допс
Доцент в Университета Рен-2

УВОД: Хипотезата за двойния суверенитет[1]

От 1952 г. Европейският съюз[2] преобръща класическите категории на конституционното право и колебанието надделява винаги по отношение на юридическата му квалификация. Класическа международна организация за едни или международна наднационална организация за други, Европейският съюз все още търси мястото си в една междинна категория между международната организация и държавата: федерацията на национални държави, която не дава пълно удовлетворение. Sui generis ли ще е бъдещето на Европейския съюз? Все пак, изправени пред този конституционен феномен, поддръжниците на общностния ред и тези на конституционалността се сближават около идеята, че той се основава на конституция без наличие на държава[3]. Начинът,

[1] Необходимо е да се отбележи, че тук двойният суверенитет не е използван в смисъл, напълно идентичен с разработения от професор Флорас Шалтиел; ако се съгласим с нейното виждане относно едновременното съществуване на два вида суверенитет, не можем все пак да извлечем същите последици, именно що се отнася до йерархията и преминаването от национален към европейски суверенитет; следователно интересно би било да се прочетат: **F. CHALTIEL**, *La souveraineté et l'Union europeénne à la croisée des chemins*, Les Petites Affiches, 22 janvier 2003, n° 16 p. 6 et s.

[2] В този текст Съюзът се разбира като съвкупността от Европейския съюз и Европейската общност и Европейската общност за атомна енергия.

[3] **D. BLANCHARD,** *La constitutionnalisation de l'Union européenne,* Ed Apogées, 2001, p. 475; **T. DAUPS,** *L'idée de constitution européenne,* Thèse Paris X Nanterre, 1992, **J. GERKRATH,** *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe,* Ed de l'Université de Bruxelles, 1997; **B. MATHIEU,** *Le projet: traité ou constitution?,* colloque des 3 et 4 juin 2004, La constitution européenne, organisé par le Centre de recherches communautaires, actes à paraître, également: L'appréhension de l'ordre juridique communautaire par le droit constitutionnel,

по който изглежда новото в този израз, разклаща догмата „една конституция – една държава", без при това да регулира естеството на Европейския съюз като *правен съюз*[4]. Ще приключи ли най-накрая този дебат? Никой не вярва в това. Конституцията без държава е просто един утвърдителен вариант, който се основава на обхвата на израза „без държава". Последното съдържа скрит подтекст: конституцията на ЕС не препраща към дадена суверенна държава – държава, която извлича суверенитета си от нацията или от народа. Тя подсказва обратното – че ЕС може да бъде държава от друго естество, която би отговаряла, от една страна, на самата концепция за Съюза, а от друга страна, би могла да обясни неговата сила, базираща се на един особен вид суверенитет; а-национален суверенитет, представящ идеята за постнационална[5] държава. Правейки това, конституцията без държава би могла да се натъкне на конституционната догматика: „една конституция – една държава".

Този анализ се основава на разликата в естеството на държавните проекти и тези на ЕС. Вековното формиране на националната държава е резултат от доброволния политически избор на даден суверен (монарх или нация) да утвърди суверенитета си чрез компетентност за компетенциите и чрез централизирането на суверенните правомощия над дадена територия и народ. Колкото до европейския проект – той не визира обединяването на народите в един-единствен нов национален суверенитет. Обратното, той ги обединява

---

in: Les dynamiques du droit européen en début de siècle, Etudes en l'honneur de J. C. Gautron, Pedonne 2004, p. 169; **T. SCHMITZ,** *Integration in der supranationalen Union,* Nomos verlagsgesellschaft, Baden Baden, 629 p.

[4] Определянето на Съюза например като федерация на национални държави не разкрива неговата категория: международна организация, държава, нова категория?...

[5] Уместен е въпросът дали юристите не закъсняват прекалено много с въпроса за европейската държава, докато за философите тази тема е вече добре анализирана – можем да прочетем например: **J. M. FERRY**, *La question de l'Etat européen,* RF essai Gallimard, 2000; **J. HABERMAS,** *Après l'état nation, une nouvelle constellation politique,* Fayard 2000, p. 157 и *Citoyenneté et identité nationale, réflexions sur l'avenir de l'Europe,* in: L'Europe au soir du siècle, sous dir J. Lenoble, N. Dewandre, Editions Esprit 1992, p. 17 et s., вж. също **J. M. FERRY,** *Pertinence du postnational,* p. 39; **P. SAVIDAN,** *La république ou l'Europe,* Le livre de poche; Biblioessai, p. 400.

на базата на националните суверенитети за упражняването на ограничен брой правомощия благодарение на едно общо право – генератор на собствената му суверенна сила да обвързва, поради самото ратифициране на договорите[6]. По дефиниция Съюзът е „а-национален". Оттам нататък системата на Съюза се основава на един двоен суверенитет, който е резултат от обединяването на суверенитета на всяка държава с „а-националния" суверенитет на Съюза. Юридическото естество и функционирането на Съюза се базират на успоредното съществуване на два суверенитета, различни по природа, допълващи се и неразделни. Може ли суверенитетът да съществува извън нацията? Отговорът на този въпрос минава през необходимостта от обяснение на „а-националния" суверенитет и на неговия характер, преди да се направи заключение за държавното естество на Съюза.

I. НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ОБЯСНЕНИЕ НА А-НАЦИОНАЛНИЯ СУВЕРЕНИТЕТ

Доктрината днес подчертава степента на припокриване и съвпадение[7] между правовия ред на държавите и този на Съюза, чийто ефект се състои във формирането на нова правна система от конституционно естество. Този нов правов ред се базира на принципа за *суб-веренитета*[8], защитаван от Оливие Дюбос[9]. Освен сложния характер на правовия му ред, последното изразява едновременно подчинението на държавите спрямо Съюза и неговата зависимост от тях. Ако се съгласим с това твърдение, все пак оставаме слабо убедени по отношение на една от основите му, която оправдава правната сила на Съюза чрез трансфер на суверенни права от държавите към Съюза. Всъщност идеята за

[6] В този смисъл проектът за Съюз отхвърля надмощието на една държава, на един народ или на един човек – но при условие, че се уточни, че това отхвърляне засяга единствено модела за националната държава.

[7] **I. PERNICE и F. C. MAYER,** *De la constitution composée de l'Union européenne,* RTDE 36(4) Oct. Dec 2000.

[8] В оригинал на френски език *subraineté* – бел. ред. А. С.

[9] **O. DUBOS,** *L'Union européenne, sphynx ou énigme,* in: Les dynamiques du droit européen en début de siècle, études en l'honneur de J. C. Gautron, p. 29 et s.

ограничен суверенитет на държавите в Съюза не успява да даде отговор[10] на въпроса: как една държава може да ограничи суверенитета си, като същевременно остане напълно суверенна в система, която би упражнявала натиск, който може да бъде приет за някаква форма на суверенитет[11]? Тази трудност произтича от амалгамата в самата дума „суверенен" между притежаването на суверенитет (фактът да бъдеш суверенен) и упражняването на правомощията, произтичащи от суверенитета – единственото, което държавите ограничават в действителност. В противен случай държавите ще видят как тяхната компетентност за компетенциите се свива като шагренова кожа, колкото повече се разширяват общностните правомощия. Всъщност суверенитетът не се свежда до един обикновен сбор от компетенции; той е качество[12]. Едно такова решение не е подходящо – нашите държави въпреки трансфера на суверенни права остават всъщност единствените притежатели на суверенитета. Изходът от тази трудност минава през допускането, че държавите просто отказват да упражняват суверенитета си върху областта на общностните компетенции. Съюзът би разполагал с компетенции, определени от договорите с естество, различно[13] от това на държавите, въпреки приликата в наименованията. По този начин ограничаването на държавния суверенитет би засегнало обширното му поле на приложение, а не **притежанието** му. Разграничавайки

---

[10] **V. CONSTANTINESCO,** *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations,* in R. Dehousse (sous dir), Une constitution pour l'Europe, Presses de science Po, 2002, p. 115 et s.

[11] В този смисъл идеята за поделен суверенитет в Съвета не събужда ентусиазма в смисъл неговите членове да решават не по силата на упражнявания държавен суверенитет, а в зависимост от общностната компетенция в някоя институция на Съюза. По аналогия с участието на обединените държави във федералните институции, последните упражняват единствено федералния суверенитет, който не им принадлежи.

[12] По тази тема интересно би било да се прочетат: *La souveraineté au XXIe siècle,* Premiers entretiens du Centre J. Cartier, Cahiers du centre de documentation et de recherche de la faculté de droit de l'Université de droit Jean Moulin, Lyon III, faculté de droit de Montréal, 26 juin 1987, p. 111.

[13] Ако, обратното, валутните правомощия произтичат действително от един трансфер от държавите към Съюза, то те показват, че държавата не става вследствие на това по-малко суверенна.

тези две нива на компетенции, става възможно да се предвиди, че упражняването на принуда от страна на Съюза не посяга на основите на държавния суверенитет и на неговите компетенции, въвеждайки като последица една форма на суверенитет, характерна за Съюза, постановена доброволно от държавите, успоредно с националния им суверенитет. Едно такова тълкуване ще разкрие неяснотата, която се съдържа във федералния проект на Йошка Фишер[14].

Така идеята за собствен суверенитет на Съюза не е изненадваща. Вече обсъждана по-рано[15], нейната цел е чрез еволюцията на правовия ред на Съюза да придобие форма в наши дни, както подсказва Ф. Шалтиел чрез съдебната практика на Конституционния съвет[16]. Авторът разграничава господстващия суверенитет на държавата от бъдещия[17] европейски суверенитет. Така става дума за нещо повече от

---

[14] **Йошка ФИШЕР,** *Реч пред Берлинския университет „Хумболт"* от 12 май 2000 г., в която авторът предлага Съюзът да разполага с област на суверенитет в рамките на напълно суверенна федерация, съставена от национални държави, запазващи националния си суверенитет.

[15] **T. DAUPS,** *L'idée de constitution européenne,* Thèse, 15 декември 1992, Université de Paris X Nanterre, p. 253 et s. et p. 445; **H. LESGUILLON,** *L'application d'un traité fondation,* le traité instituant la C.E.E, LGDJ, 1968.

[16] **F. CHALTIEL,** *Propos sur l'idée de constitution européenne,* RMCUE, n 643, décembre 2002, p. 650 et *Nouvelles variations sur la constitutionnalisation de l'Europe à propos de la décision du Conseil constitutionnel sur l'économie numérique,* RMCUE n°480, juillet-août 2004, p. 450.

[17] Дори да се съгласим с този автор за идеята за двоен суверенитет, спомената във вече цитираната в бележка 1, според мен държавният суверенитет остава една абсолютна величина; създаването на Европейската конституция не би могло да даде конституционен суверенитет на Съюза, освен законодателния му такъв, тъй като Съюзът действа за държавите, а не за себе си, което обаче не пречи да признаем конституционния характер на договора; и най-накрая, приемането на проекта за конституционен договор не би могло да доведе до преминаването през изменение на националния в европейски суверенитет, тъй като ако това стане, суверенитетът на националната държава би изчезнал, което няма да се случи; следователно не бихме могли да допуснем държавен суверенитет с дерогационен характер, след като националният суверенитет не е само количествен; националната държава е суверенна или не е; следователно бихме могли да допуснем единствено съвместното съществуване на два коренно различни суверенитета – единственото средство за предпазване на националния суверенитет и оправдание за подчинението на държавите на общностното право.

една процедурализация на суверенитетите, представена от Ж. Д. Мутон[18] – Съюзът разкрива феномена на един суверенитет, базиращ се на силата на общностния правов ред да налага задължения. Трябва да уточним как точно характерът на общностната власт представлява един не-национален суверенитет. Ще трябва да се покаже, че може да бъдеш суверенен, без обаче да разполагаш с компетентност за компетенциите. Погледнат от гледната точка на един ограничен суверенитет, суверенитетът на Съюза се откъсва от необходимостта да има компетентност за компетенциите. Двойният характер на суверенитета в Съюза подтиква към един такъв анализ и съдържа като последица собствените си характеристики: правен, абсолютен, специален, допълващ и неконкуриращ се с този на държавите.

II. СУВЕРЕНИТЕТ ОТ ПРАВНО, СПЕЦИАЛНО И АБСОЛЮТНО ЕСТЕСТВО

Суверенитетът на Съюза е правов. Някой може да си помисли, че това няма смисъл – суверенитетът по природа е правов. По-точно ударението се слага върху основната разлика между националния суверенитет и „а-националния" суверенитет на Съюза. Доминативната природа на Съюза определя естеството на суверенитета му. Дори определен и с ясни граници, установени от международното и конституционното право, държавният суверенитет произхожда първоначално от политическия акт на една нация или един народ, който се определя за суверенен. Основата на Съюза пък се състои несъмнено в държавната, следователно и политическата воля да се стигне до обединение, но произтича най-вече от Договорите – от един договор[19], който определя Общностното право като инструмент за упраж-

[18] **J.-D. MOUTON,** *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux Etats dans le système communautaite?,* in: Les dynamiques du droit européen en début de siècle, научни изследвания в чест на J. C. Gautron, p. 463 et s.; **Daups THIERRY,** *«Limites et virtualités du respect de l'identité nationale par l'Union européenne»,* предстои издаване през 2005 г. в les Petites Affiches.

[19] **T. DAUPS,** *De la fédération d'Etats-nations et de sa constitution,* LPA, 16 juillet 2002, n° 141, p. 4 et s.

няване властта на Съюза и на тяхното подчиняване[20]. Според договора държавите членки се отказват от упражняването на суверенитета си върху някои от своите компетенции в полза на Съюза и приемат да се подчиняват на Общностното право: суверенитетът на правото, с риск да им бъде наложено парично наказание в случай на неизпълнение. Действащото Общностно право вече илюстрира тази ситуация и проектът за конституционен договор би могъл да го потвърди. Член I-5 относно „Отношенията между Съюза и държавите членки" показва съществуващото положение на държавите в отношението им със Съюза. Последният се намира в привилегировано положение, което оправдава това държавите да се подчиняват на неговото право по силата на член I-6 относно примата на Общностното право. Ако все пак човек се опита да оспори факта, че Съюзът уважава националната идентичност на държавите, това е, за да се отбележи на колко условия е подчинен този принцип и колко зависим е той от намесата на други принципи на Общностното право. Принципите за лоялно сътрудничество, за взаимопомощ в извършването на задачите на Съюза (член I-5-2) и, разбира се, задължението на държавите да правят всичко, за да упражняват общностното право и да не правят нищо, което би могло да го застраши (член I-5-2), уравновесяват тежестта на националната идентичност. Тази идентичност намира утвърждаване на различни места в договора, не се отъждествява обаче с националния суверенитет и в крайна сметка позволява единствено общностното вземане под внимание на съставляващите го елементи без възможност за съпротивление на тази основа. Правейки това, съвременното общностно право и проектодоговорът за конституция на Съюза достигат до едно конституционно равновесие между Съюза и държавите, което е резултат от конституционния договор, извлечен от суверенната воля на държавите, но изразява успоредно с това и подчиненото положение, в което се намират държавите членки.

[20] Единственото приемливо за държавите подчинение, които, подлагайки се на правния суверенитет на едно „а-национално" обединение, не го налагат над едно национално такова, на което ще се наложи да създаде една суверенна европейска национална държава от естество, което би било недопустимо в наши дни.

В това именно се състои суверенитетът, тъй като упражнявайки това договорно подчинение, общностното право поражда собствената си власт от суверенен характер. Един „а-национален" суверенитет, свързан с естеството и крайната цел на европейския проект и с припокриването и съвпадането на нормативните уредби. И най-накрая, *суб-верените*тетът предполага съвместното съществуване на националния и „а-националния" суверенитет. По тази причина ограниченият, абсолютен, „а-национален" суверенитет на Съюза е по същина правов и специален. Така суверенитетът на Съюза представлява неговата законна[21] свобода.

Проектът за Съюза, противно на националната държава, изисква само ограничен суверенитет при упражняване на компетенциите, необходими за извършването чрез и в едно общо право на Съюза, все по-тесен съюз между народите на държавите членки. Така принципът на специалността, далеч без да е граница, се оказва качество на лимитирания, „а-национален" суверенитет на Съюза. И все пак тази специалност не забранява на Съюза[22] да развива завоевателната си стратегия спрямо компетенции, които му се следват: основополагащи за неговия проект, неговото съществуване и неговата правна природа. Като последица те могат да засегнат основните условия за упражняването на суверенитета, както подчертава френският Конституционен съвет. Така този процес показва ясно, че Общностното право засяга единствено упражняването на суверенитета, а не наличието му или притежаването му. В този контекст Съюзът е в състояние да се сдобие с правомощия, които по традиция се полагат на държавите и които са такива и за него самия. Разбира се, хората ще се замислят за валутата, за гражданството, за компетенциите, свързани с установяването на вътрешния пазар, за паричните санкции или още в конституционния проектодоговор например с политиките за сътрудничество в областите „Пространството на свобода,

---

[21] **J. COMBACAU,** *Pas une puissance, une liberté: la souveraineté internationale de l'Etat,* Pouvoirs, n° 67, 1993, p. 47 et s

[22] По същия начин, по който суверенната държава е придобила суверенните компетенции, необходими за съществуването и упражняването на суверенитета ѝ.

сигурност и правосъдие", „Външните действия на Съюза" с ОПВРС и „Сътрудничеството с третите страни и хуманитарната помощ". По същия начин, по който суверенната държава придобива компетенциите, които затвърждават суверенитета ѝ както във вътрешността на нейната територия, така и спрямо другите държави, Съюзът се сдобива с компетенциите, необходими за специфичния му суверенитет. Правейки това, дори и в рамките на своите политики, Съюзът има нужда от намесата на държавите, като последните се оказват принудени да спазват политическия избор на Съюза. Не трябва да забравим също, че неговите компетенции не биха представлявали нищо без механизмите за прилагане на Общностното право, като например примата. Суверенен по този начин, Съюзът упражнява единствено своите компетенции, но всички тях, които предполагат абсолютната власт на Общностното право.

Всъщност договорите учредяват властта на Съюза, чиито законодателни, изпълнителни и съдебни функции[23] са определени и Съюзът решава сам (дори ако процедурите по вземане на решения изискват понякога намесата на държавите посредством институциите на Съюза), чрез актове, приети от името на Съюза, а не от името на държавите членки. Тази ситуация поражда една истинска способност за действие и за налагане на санкции от страна на Съюза в областта на компетенции, чиято ефикасност демонстрира специалния суверенитет на Съюза.

Като последица този суверенитет от юридическо естество засяга единствено правовия ред на държавите, а не основанието на техния суверенитет. Измененията на конституциите при ратифициране на договорите или след това са най-добрата илюстрация. Националният суверенитет се проявява във волята да бъде евентуално преразгледана националната конституция и в евентуалната ратификация и юридическият суверенитет на Съюза се осъществява в подчиняването на държавите на техните договорни задължения[24]. Поради тази причина юридическият суверенитет на Съюза не се осъ-

[23] По този въпрос вж. **D. SIMON,** *Le système juridique communautaite,* PUF.

[24] Член 88.1 от Френската конституция свидетелства за това и посочва степента на припокриване и на застъпване на националните и общ-

ществява в противовес на националните суверенитети, а ги допълва, без да ги вписва в рамките на проекта на Съюза[25]. Суверенитетът на Съюза е отговорност[26].

Става ясно, че в рамките на юридическия „а-национален" и неконкурентен суверенитет Съюзът няма нужда да прибягва до директното упражняване на монопола на законната принуда. От неговата природа произтича фактът, че той може да упражнява единствено монопола за законна „принуда"[27] с цел да децентрализира, да посредничи при упражняването на законната принуда спрямо държавите, натоварени с конкретното прилагане на Общностното право, използвайки техните институции и публични власти в полза на правото на Съюза. Няколко примера може би ще могат да илюстрират това. Проектодоговорът за конституция за Европа би могъл да подчертае този аспект именно в „Области, в които Съюзът може да реши да осъществява действия за подкрепа, сътрудничество и допълване". Всъщност член III-285, засягащ административното сътрудничество, показва доколко прилагането на Общностното право се опира на държавите и се нуждае впоследствие от намесата на Съюза[28]. Също така прилагането на предвидената в чл. 20 ДЕО дипломатическа и консулска защита се основава на действието на държавите членки, а именно това потвърждава чл. III-127 от проектоконституцията. Полицейското сътрудничество, предвидено в членове III-275 до 277, се нуждае от съвместното действие на Съюза и държавите членки, без Съюзът да разполага със собствените полицейски сили. Също така прилагането на ОПВРС и на

ностните правопорядъци. От този момент националните суверенитети и този на Съюза се оказват в състояние на припокриване и застъпване.

[25] **K. LINDEINER VON WILDAU,** *La supranationalité en tant que principe de droit,* A. W. Sijthof, 1970, както и **B. MATHIEU** по време на колоквиума от 3 и 4 юни 2004, споменат по-горе.

[26] **B. BADIE,** *Un monde sans souveraineté, les états entre ruse et responsabilité,* Fayard, 1999; също да се прочетат **P. de SÉNARCLENS,** *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales,* Armand Colin, 1998, p. 218.

[27] Този израз се използва само като илюстрация с цел да подчертае разликата в естеството на суверенитета на Съюза и този на държавата членка.

[28] В същия смисъл да се направи справка с Декларация № 19 от Договора от Маастрихт относно прилагането на Общностното право.

Европейската отбранителна политика се опира на въоръжените сили на държавите членки в рамките на Съюза. Обаче ако договорът потвърждава, че държавите остават господари на публичния си ред (например чл. 64 ДЕО или също чл. III-262 от проектоконституцията), то това предложение се разбира в смисъл, че, от една страна, държавите в рамките на своите компетенции определят и правят така, че да бъде уважаван техният държавен ред. Но, от друга страна, спазвайки общностния правен ред, интегриран във вътрешния правов ред[29], държавите са длъжни да предоставят на Съюза своите публични органи с цел да принудят европейските граждани да не пречат на прилагането на Общностното право или те самите да спазват общностните си задължения в рамките на различните политики. Съдът на Европейските общности би могъл да илюстрира този анализ по повод едно решение, в което той упреква Франция, че не е използвала необходимите държавни власти, за да попречи на селските стопани да изпразнят камиони, пристигащи от други държави членки[30]. Освен това европейският омбудсман подчертава, в перспективата на Съюза като правова държава, комбинацията между принципа за субсидиарност и децентрализирането на властта между различните нива на администрация; единството, произтичащо от централизацията, осигурявана от ролята на Комисията на пазител на Договорите[31]. Накрая, между другите примери, проектодоговорът за конституция за Европа ще позволи на европейската Прокуратура, по чл.III-274, да упражнява публичната власт срещу извършителите на нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, пред компетентните юрисдикции на държавите членки. Не е ли това децентрализиране на легитимното преследване на закононарушенията нарушение чрез механизмите за принуда на

[29] Както подчертава решение № 2004-505 DC от 19 ноември 2004 на Конституционния съвет, Договор, учредяващ една конституция за Европейския съюз, съображение 11.

[30] **CJCE,** 9 décembre 1987, Commissions des communautés européennes desc/ France, aff. 265/ 95.

[31] **J. SODERMAN,** *Médiateur européen, le citoyen, l'administration et le droit communautaire,* rapport général pour le congrès de 1998 de la FIDE, Stockholm, Suède, 3-6 juin 1998, p. 12.

държавите членки? Тук би ставало въпрос за една външна децентрализация на Съюза, докато съществува и вътрешна децентрализация на Съюза посредством използването на множество агенции, които той създава.

По този начин Съюзът няма никаква нужда от собствените сили. „Съюзната държава" е субсидиарна спрямо държавите членки[32]. Представлява ли той тогава държава без суверенитет?

III. СЪЮЗЪТ – ДЪРЖАВА БЕЗ НАЦИОНАЛЕН СУВЕРЕНИТЕТ

Става ясно, че едно такова разбиране ще бъде неприемливо – връзката между суверенитета и държавата изглежда в твърде висока степен неразривна. То ще е толкова неприемливо, че идеята за една европейска държава е отхвърлена по принцип. Всъщност Р. Шуман в произведението си „За Европа"[33] подчертава, че Европа няма да се превърне в империя, т.е. да стане супердържава. Впрочем Ж. Л. Кермон разкрива също, че ако САЩ са представлявали някакъв модел, то той е изменен до такава степен, че се отхвърля всяка препратка към концепцията за федерална държава[34]. И най-накрая Конвентът за бъдещето на Европа по същия начин, както държавните или правителствените ръководители[35], отхвърля категорично Европейската държава, както призна неговият председател[36]. Така Европейският съюз изобщо не може да има бъдеще на държава, което

---

[32] По този начин се подчертават конституционните, институционалните и материалните измерения на принципа за субсидиарност, който, далеч от това да бъде само един принцип за юридическа техника при упражняването на неизключителните компетенции, е също и философски принцип, който насочва към една особена концепция за държавата и демокрацията.

[33] **R. SCHUMAN,** Pour l'Europe, Ed. Nagel 1963, p. 209, p. 24.

[34] **J. L. QUERMONE,** *L'Europe en quête de légitimité,* Presses de Science PO, 2001, p. 126., p. 41 et s.

[35] Реч на **Й. ФИШЕР**, 12 май 2000 г. в Берлин, Реч на **Ж. ШИРАК**, Notre Europe, пред Бундестага в Берлин, 27 юни 2000 г., Изказване на **Т. БЛЕЪР** във Варшава, 6 октомври 2000 г., Изказване на Премиера **Л. ЖОСПЕН** относно бъдещето на разширена Европа, 28 май 2001 г.

[36] **Valéry GISCARD D'ESTAING**, *La constitution pour l'Europe*, Fondation R. Schuman, Albin Michel, p. 395, p. 50.

аргументират по различни идеологически причини противниците на една такава идея[37].

Идеята за една европейска държава изкушава обаче други идеологически течения, понякога противопоставящи се помежду си. Десни и леви политически партии спорят по този въпрос. Например движението *Altermonde* предвижда една европейска държава на providence[38], а Европейската демократическа партия отхвърля една такава държава[39]. Тези няколко примера, срещани в Интернет, подчертават, че въпросът за европейска държава не може повече да бъде пренебрегван; той като че ли възниква съвсем логично в момента на задълбочаване на Европейския съюз, в момента на разширяването му и на изработването на конституцията му.

Тази констатация не е изненадваща – стремежът към една обединена Европа е твърде силно привързан към държавния модел. Виктор Юго в онези времена още е говорел за Обединените европейски държави, точно както и У. Чърчил като че ли е допускал подобно виждане. А. Матера свидетелства за това, позовавайки се на Велика Европа, която се сближава отново с наследствата на Римската империя и на Средновековието, без обаче да става част от една Европейска държава[40]. Няма ли да се получи така, че държавата да се ограничи в амбицията за европейския проект, за да се впише в логиката на Съюза? Ж. Л. Харплен написа не много отдавна, че „трудно би могло да се отхвърли опитът в един европейски все по-централизиран правов ред да се види скрита държава, под предтекст, че тя не би притежавала суверенитет[41]".

---

[37] Par exemple: **JJR**, *Un Etat européen est une mauvaise idée*, Le Figaro, 6 février 1998; **H. HOUBEN**, *L 'enjeux majeur du sommet européen de Nice*, ATTAC, Samedi 2 décembre 2000.

[38] **J. RUHLMANN**, *Vers l'Etat providence européen*, Le besoin d'une autre Europe, Altermonde 13 janvier 2004.

[39] Европейска демократическа партия, която обединява либерали и християн-демократи, привърженици на една федерална европейска държава.

[40] **A. MATERRA**, *La réunification de la Grande Europe, vers une nouvelle renaissance du vieux continent*, Revue du droit de l'Union européenne, Ed. Clément Jugalr, n 4-20093, p. 703.

[41] **J. L. HARPELIN**, *L'Union européenne, un état en voie de constitution*?, Recueil Dalloz, 2004, n 4 Janvier, p. 219 et s.

В крайна сметка се оказва, че Съюзът се стреми да се окичи с одеждите на държавната власт, без да е държава, както подсказва Ж.-М. Фери[42]. И се отбелязва, че Съюзът именно посредством практика на СЕО използва термини на конституционното право, за да се определи. Последният би могъл да разполага вече с конституционна харта, основополагаща една общност, която се базира на правовата държава. Договорът за Съюза въвежда европейското гражданство и налага парични санкции спрямо държавите, между които Гърция вече има опит в това отношение. Договорът от Ница въвежда Хартата на основните права. Накратко, колкото повече Съюзът се развива, толкова повече се приближава до държавния модел, без да се стреми да бъде квалифициран като такъв. Тези няколко примера показват разкъсването на връзката между съставните части на държавата, за да се квалифицира Съюзът. Тогава въпросът за Съюза не е ли този за европейската държава, както оставя да се подразбере П. Савидан[43]? И всъщност няколко автори не се колебаят вече да говорят за Съюза от гледната точка на държавата. Д. Вин определя Съюза като „полудържава“[44], Ж. Мажон[45] го определя като регулираща държава, К. Ландфрид[46] – като конституционна държава и до каква степен той не би съответствал на държавата на Г. Бюрдо, който я схваща като идея[47]?

Следователно от казаното по-горе следва, че отхвърлянето на Европейска държава визира единствено формата на суверенната държава, основаваща се на една нация или

---

[42] **J. M. F.** *La question de l'Etat européen*, NRF Essai Gaillmard, 2000, p. 279: „И все пак ще кажа, че една европейска държава може да си очертае обща юридическа структура без държава, ако под думата държава се разбира в конвенционален смисъл монополизиране на суверенитета".

[43] **P. SAVIDAN**, *Avant propos, La république ou l'Europe*, sous dir P. Savidan, Le Livre de Poche, Biblio essai, p. 400, p. 10.

[44] **D. VIGNES**, Table ronde, *L'Etat et l'Union*, in, sous dir. M. F. Labouz, Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union, CEDIN, Monchrestien, 1992, p. 203 et s.; Le projet du 18 juin 2004 d'un projet de traité constitutionnel, continuité et discontinuité, RMCUE, 480, Juillet – août 2004, p. 417 et s.

[45] **G. MAJONE**, *La communauté européenne*, un Etat régulateur, Monchrestein, col. Clef, 158 p.

[46] **C. LANDFRIED**, *Vers un Etat constitutionnel européen, in, sous dir. R. Dehousse, Une constitution pour l'Europe*, Presse de Science Po, 2002, p. 69 et s.

[47] **G. BURDEAU**, *L'Etat*, Seuil, col. Point Politique, n PO 35, 1970, p. 182.

един народ, но би приела друга държавна форма. Фактът, че Европейският съюз не отхвърля идеята за едно общество без доминиране, би могъл да го покаже; той не се възприема като общество без държава[48]. Обратното, естеството на неговото доминиране, основаващо се на юридически „а-национален" суверенитет, би могло да покаже държавния характер на европейския проект и впоследствие неговото постнационално естество. Именно в този контекст концепцията за една Европейска държава е възможна, при условие, че приема, че елементите, отнасящи се до теорията за суверенната държава, трябва да бъдат тълкувани отново в перспективата на една държава без национален суверенитет. При това условие Съюзът може да разполага с народ, който не препраща към национален народ.

Но свежда ли се концепцията за държава без национален суверенитет до една утопия? Тук отговорът е отрицателен. Ако отбележим, както го правят Бади и Бирнбом[49], че държавата е едно творение на 16-и век, което се нуждае от подсилване на суверенитета, както го формулира като теория Ж. Боден в прочутите си „Шест книги за републиката", то тогава се долавя възможността за създаването на държава без национален суверенитет. В този смисъл ще си спомним описанието на държавата без суверенитет, за да характеризираме обединената държава вътре във федералната[50], развито от Каре дьо Малбер. Съюзът не е ли именно в тази ситуация? С това изключение, че тук, в този федерализъм[51], именно суверенните държави се подчиня-

---

[48] **P. CLASTRE**, *La société contre l'Etat,* Editions de Minuit, 1991, p. 186; тук трябва да се подчертае, че противно на общности, които отхвърлят идеята за доминация, Съюзът се опира на и се нуждае от някаква форма на доминация.

[49] **B. BADIE et BIRNBAUM**, *Sociologie de l'Etat.*

[50] **Carré DE MALBERG,** *Contribution à la thérie générale de l'Etat,* Librairie du recueil Sirey, 1920, rédition du CNRS, 1985, t. 1, p. XXIV et 174, където авторът уточнява, че една държава „може да има право да доминира, без да е необходимо за тази цел да е суверенна".

[51] **P. J. PROUDHON**, *Le Principe fédératif,* 1ère édition 1863; Основавайки своя федерализъм на договор, който позволява да се обединят принципите за власт и за свобода, където членовете приемат, че федералната цялост упражнява даден обем ограничени компетенции посредством

ват на една не-суверенна държава. По този начин концепцията за не-суверенна държава, или за държава с „а-национален" юридически суверенитет, би могла да предостави възможността за разширяване на понятието (за) държава. Ако формирането на европейските държави се нуждае-ше от създаването на националната държава, то образуването на Европа задължава да бъде открита и държавата без нация. Опитът, натрупан от изграждането на Европа, може да послужи за пример, както посочва Ф. Бро, „Тъй като той засяга национални държави с дълга историческа традиция, свидетелства за всякакви видове натиск, които подтикват неудържимо към надминаването на този модел, дори там, където той е достигнал най-завършената си форма на развитие..."[52].

Този подход предлага конструктивни перспективи за бъдещето. По този начин държавният характер на Съюза би позволил институционалната му система да се ориентира към едно по-класическо, ефикасно и разбираемо разделение на властите, без да се поставя под съмнение представителството на различните власти; противно на настоящата система, която бе подтикната от разширяването към най-крайните граници на сложността с риск от разпадане. Съюзът би бил по-лесно разбираем за неговите граждани и възприеман като неконкуриращ се с техния национален суверенитет. Определението за един европейски[53] а-национален народ би било улеснено от това. Така накрая и най-вече би се установила правната същност на Съюза. Много повече от една класическа или наднационална[54] международна организация, много повече от трета междинна категория между предходната категория и тази на националните държави: като федерация на национални държави, Съюзът би могъл да бъде включен в категорията на

един ограничен суверенитет, питаме се дали Европейският съюз не е тази форма на федерализъм?

[52] **Ph. BRAUD**, *Penser l'Etat*, Points, Essais, 2004, p. 243.

[53] **E. LEPKA et S. TEREBUS,** *Les ratifications nationales, manifestations d'un projet politique européen, la face cachée du traité d'Amsterdam,* RTDE, 39 3, Juill. Sept., 2003, p. 365 et s.; **T. SCHMITZ,** *Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant de l'Union européenne*, RDP, 2003, p. 1709 et s.

[54] **T. SCHMITZ,** *Integration in der supranationalen Union*, Nomos verlagsgesellschaft, Baden Baden, p. 629, вж. резюмето на френски.

съставните държави, редом до категорията на федералните държави. Дали изследването за европейската сила на Р. Проди[55] не минава през утвърждаването на държавното естество на Съюза, както и през утвърждаването на федерализъм, който да е характерен за него?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Съюзът – федерализъм от недържавен тип

Ако Европейският съюз се основава на една конституция без наличието на държава, ако разполага с „а-национален" юридически суверенитет, представящ една държава без национален суверенитет, то дали тогава Съюзът не би могъл да осъществява федерализъм без федерална държава в смисъла на модела на САЩ или на Германия? Логиката на казаното по-горе води именно до това. Но не е ли още една утопия федералната държава да бъде единственият притежател на суверенитета, преструвайки се, че осъществява федерализъм? Човек не би си помислил такова нещо при вида на следните няколко индикации. Повторен прочит на „Федеративният принцип" на Прюдон дава възможност да се предвижда федерализъм извън националната държава, организиран във федерална форма чрез спазването на равновесието между принципите за власт и за свобода. Оливие Бо в научните си изследвания относно федерализма също установява как не се свежда до модела за федерална държава и като че ли отхвърля суверенитета. Ще допуснем също така, че европейската идея и чувството за европейско изграждане не ориентират Съюза към идентифицирането на една централна национална суверенна власт. И накрая, препращането към федерация в прочутата декларация на Шуман от 9 май 1950 г. не постулира ли признаването на един федерализъм без държава; без държава, която да се основава на национален суверенитет?...

---

[55] **R. PRODI**, *Gouvernance européenne, politique régionale et autonomies locales*, Pouvoirs locaux, n 56 1/2003, p. 121.

II. Формалната конституция: към една истинска конституция?

Четвърто заседание
Председател: проф. Дидие МОС,
член на Държавния съвет на Френската република,
председател на френската асоциация
на конституционалистите

Проф. Евгени Танчев
Суверенитетът и разпределението на правомощия
във федерациите и в Конституцията на Европейския съюз

Проф. Мари-Франс Кристоф-Чакалов
Изработване, приемане и ревизия на конституцията

Проф. Доминик Ритленг
Принципът на примата на общностното право –
статукво или промяна

Д-р Стефан Хаак
Статут и статус в европейската дискусия за Конституцията

Доц. Благой Видин
Ст. ас. Мариета Рабохчийска
Конституцията за Европа –
радикален скок или осъзната еволюция?

СУВЕРЕНИТЕТЪТ И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО НА ПРАВОМОЩИЯ ВЪВ ФЕДЕРАЦИИТЕ И В КОНСТИТУЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. Евгени ТАНЧЕВ
Съдия в Конституционния съд на Република България

I. Суверенитетът във федерациите и в Конституцията на Европейския съюз

Държавният суверенитет се дефинира като способност на националната държава сама и независимо от другите субекти на Международното право да определя външната и вътрешната си политика.[1] Въпреки че международният правен ред, установен след края на Втората световна война, е основан върху зачитане на суверенитета на националните държави, провъзгласен най-тържествено в чл. 2 на Устава на ООН,[2] принципът не е абсолютна категория.

Относителният характер на държавния суверенитет в съвременната епоха има своите основания в необходимостта от балансиране с други принципи и ценности, които легитимират осъществяването на властта. Защитата на основните права на човека още от времето на Е. Де Ва-

---

[1] Някои автори разчленяват съдържанието на държавния суверенитет в няколко различни насоки. Така Краснър поддържа, че в международните отношения държавният суверенитет се реализира на първо място като вестфалиански суверенитет, според който се изключва намесата на външни правни и политически субекти при определяне на вътрешната организация на националната държава, юридически суверенитет, изразяващ се в изискването за международно признаване на държавите, и взаимозависим суверенитет, обхващащ способите, чрез които държавите контролират трансграничната миграция, S. Krasner, Sovereignty, Princeton, 1999, 9.

[2] Според ал. 1 Организацията е основана върху принципа на суверенното равенство на всички нейни членове, в ал. 4 се казва, че държавите членки се въздържат в международните отношения от заплашване със и употреба на сила срещу териториалната цялост или политическата независимост на държавите, а в ал. 7 се провъзгласява забраната за намеса в работи, които са вътрешна компетентност на държавите.

тел[3] е най-често изтъкваното основание, с което оправдават ограничаването на държавния суверенитет, за да бъде гарантирана свободата.

Глобализацията, от една страна, и икономическата и политическата мощ на държавите като субекти в международните отношения, от друга, са фактически предпоставки, които нерядко водят до ерозия на държавния суверенитет на по-малките по територия, икономически потенциал и население страни. Тази тенденция още веднъж доказва превъзходството на политическия суверенитет над юридическия суверенитет, което се проявява както във вътрешен план, така и в областта на международните отношения.

След края на Втората световна война пределите на държавния суверенитет се стесняват и чрез принципа за примата на международното право над националното. Конституциите на почти всички демократични правови държави приемат като еталон признатите на наднационално ниво стандарти, въведени в Международното право, а договорите, по които националните държави са страни, стават част от вътрешното право, което придобива паритет или дори приоритет пред вътрешното законодателство.

Европейският интеграционен процес поставя с особена острота проблема за държавния суверенитет.[4]

Еволюцията на Европейската конструкция преминава през регионална международна организация, през особено sui generis международно обединение, за да достигне до уникална политическа система на европейските страни[5], а в по-близко или по-далечно бъдеще до федерален съюз,

---

[3] **E. De Vattell,** *The Law of the Nations,* Philadelphia, 1835, p. 94-96.

[4] Този аспект на суверенитета е поставян в българската юридическа литература още преди възникването на Европейския съюз, виж. **Д. Георгиев,** *Суверенитетът в съвременното международно право и сътрудничеството между държавите*, София, 1990, с. 70-81.

[5] За първи път за Европа като за политическа система пише Вател, приемайки, че националните държави на стария континент са свързани като едно единно тяло, чиито независими държави са свързани от общ интерес за поддържане на реда и защита на свободата. Разбира се, Европейският съюз днес не е политическа система в смисъла, вложен в понятието от Вател, **E. De Vattel,** op.cit., book 3, ch. 3, sect. 47.

макар и непознат на типологията на класическия федерализъм и конфедерализма.

Многостепенното управление в Европейския съюз е триединство на общностен, междуправителствен и федерален метод на управление, който осигурява успешното развитие на националните държави и наднационалните образувания, които съставляват европейската интеграционна архитектура.

Основна тенденция от гледна точка на държавния суверенитет е не неговото елиминиране, а паралелното му съществуване с така наречената „открита държавност", при която страните членки делегират част от вътрешнополитическите си правомощия на Европейския съюз и неговите институции.

Движението към федерален съюз не означава автоматично загубване, абдикиране и пълен трансфер на суверенитет към Европейския съюз, който все още не е държавно образувание. Още повече, че опитът на класическите федерации не доказва, че държавите членки са изгубвали своя суверенитет, за да достигнат до положението на териториалните образувания в централизираната унитарна държава.

При всички форми на класическия федерализъм успехът на политическия съюз зависи преди всичко от предварително постигнатия конституционен консенсус относно суверенитета и разделението на учредените власти, конкретизиран в разпределението на правомощия между съюзните институции и органите на членуващите държави.

В контекста на логическата последователност построенията за суверенитета влияят не само върху формата на съюза, но предопределят и вариантите на вертикалното разделение на властите, което на свой ред се реализира като разпределение на правомощия между институциите.

Историята на федерализма изобилства от разнообразни конструкции за решаване на проблема за суверенитета в сложните държавни образувания. Основната цел на доктрините за суверенитета в условията на федерализма е обособяването на неговия титуляр и съвместяването на повече от един държавен суверенитет върху едно население и една територия.

Първата група конституционалисти приема тезата за делимостта на суверенитета, който се раздробява между съ-

юзната държава и субектите на федерацията. Така и двете държавни образувания са носители на суверенитет[6], а в съюзната държава съществуват два суверенитета – на федерацията и на държавите членки. Суверенитетът на субектите на федерацията е естествен и първичен, а суверенитетът на съюза е производен и се образува чрез делегиране на права от държавите членки, които учредяват федерацията.

Според второто направление – суверенитетът е неделим. Титуляр на суверенитета алтернативно са държавите-членове или съюзната държава.

Винаги, когато конституционалистите поддържат, че суверенитетът принадлежи на държавите, образували федерацията, те практически отъждествяват федерацията с конфедерация. Така в САЩ непосредствено преди Гражданската война представителите на южните щати обосновават техния суверенитет с обстоятелството, че той предхожда формирането на федерацията.[7] Федералните органи са само агенти на субектите на федерацията, които ограничават дейността им в пределите на строго ограничени правомощия. В Германия М. Зайдел също поддържа че суверенитетът е неделим и принадлежи на държавите, образували федерацията.[8] По този начин организацията и функционирането на федералните институции се доближават до междуправителствения метод, установен след края на Втората световна война в Общностното право.

Други конституционалисти поддържат, че суверенитетът е неделим, но той принадлежи на съюза.[9] Държавите, образували федерацията, не са суверенни.[10]

Същевременно субектите на федерацията запазват такава по степен автономия от централното правителство, в това

---

[6] Това виждане изразяват Дж. Медисън, А. Де Токвил по отношение на САЩ и Г. Вайц: **Л. Дюги,** цит. съч., с. 189-194; **G.Waitz,** *Grudzuge der Politik,* Breslaw, 1862, p. 161-176. В съвременните условия представител на това направление е Л. Зидентоп, вж. **Л. Зидентоп,** *Демокрация в Европа,* София, 2003, с. 132-133.

[7] Суверенитетът е едно цяло, да се раздели означава той да се унищожи, вж. **J. Calhoun,** *A Disquisition on Government,* Boston, 1881, v. I, p. 118.

[8] **M. von Seydel,** *Staatrechtliche und politische Abhandlungen,* Freiburg, 1893, p. 15.

[9] **P. Laband,** *Das Staatrecht des Deutchen Reiches,* Tübingen, 1911, vol. I, p. 91.

[10] **Г. Елинек,** Цит. съч., с. 280.

число собствена конституция и гражданство, което съществено ги отличава от териториално обособените административни поделения на децентрализираната унитарна държава. Понастоящем лендерите в Германия, макар и да нямат собствен суверенитет, са обявени за конституционоспособни образувания.[11] Доктрината за кооперативния федерализъм, развита още от 30-те години на XX век в САЩ, а в Германия през втората половина на XX век, придава гъвкавост на федералната държава. Според представителите на това доминиращо течение конституционното регулиране е насочено към сътрудничество и преодоляване на конфликтите между централното правителство и лендерите, от една страна, и координация на отношенията между земите, от друга.

Дефектите на конструкциите за суверенитета във федерациите забелязва още К. Шмит. В учението за федерализма той формулира антиномията, до която достигат теоретиците при опита да изградят стройна конструкция за суверенитета в съюзната държава. Ако суверенитетът е един и неделим, практически е невъзможно съществуването на федерацията. Ако той принадлежи на съюзната държава, а субектите на федерацията са несуверенни образувания, самата федерация се превръща в унитарна държава. При обратната хипотеза, когато държавите членки са носители на суверенитета, се оказва, че отново няма федерация, а конфедерален съюз или международно обединение.[12]

Съвсем прагматично конституционният дискурс в европейския интеграционен процес избягва противоречията и антиномиите на суверенитета във федерациите.

Постепенният успех на обединението на Европа безспорно се дължи на еволюцията на функционалното сътрудничество и общностните методи. Изоставането на политическия съюз в голяма степен се компенсира чрез икономическото сътрудничество и обединението, основано върху Общностното право като нов транснационален правопорядък, който има пряко, незабавно и универсално действие по от-

---

[11] **E. Stein,** *Staatrecht,* Tübingen, 1998, p. 103. Същото становище поддържа и О. Киминих в седемтомния коментар на основния закон на ФРГ, Государственное право Германии, Москва, 1994, т. 1, с. 77.

[12] **C. Schmitt,** *Theorie de la constitution,* Paris, 1993, p. 517-522.

ношение на всички правни субекти в страните членки. Договорът от Маастрихт, който създава основите на Европейския съюз, поставя на дневен ред проблема за частичен трансфер на суверенитет, който в някои от конституциите на страните членки е предвиден десетилетия преди това. Създаването на конституционен договор надхвърля значително конструкцията на „отворената държавност", доколкото въвежда на мястото на многостепенното управление федералния метод на разпределение на правомощия между Европейския съюз и националните държави членки.

Радетелите на интеграцията се опитват да смекчат критиката на евроскептиците срещу радикалната федерализация на Европейския съюз – като наричат Конституцията на ЕС „конституционен договор", от една страна, и се отказват да решават проблема за държавния суверенитет в условията на съюзната държавност, от друга. Но от историята на федерациите е добре известно, че не наименованието, а съдържанието на устройствения акт има решаващо значение за определяне на формата на държавното обединение.[13]

Вместо да вървят по утъпкания път на разделяне или единство на суверенитета, теоретиците на федерализацията на европейското обединение предлагат формулата за обединяване на суверенитетите (pooling of sovereignties).

Самата идея за обединение на споделяне на суверенитета е обоснована още през 1962 г. от Х. Макмилан: „Присъединяването към Римския договор не предполага едностранен отказ от суверенитет от наша страна, а обединяване на суверенитетите на всички заинтересовани страни, преди всичко в икономическата и социалната област. Предавайки част от нашия суверенитет, ние ще получим в замяна част от суверенитета, отстъпен от другите членове".[14] Вместо да изпадат в безсъдържателни схоластически спорове,

[13] В учението си за федерацията К. Шмит отбелязва, че „федералният договор е конституционен договор", а неговото съдържание веднага образува федералната конституция и става част от конституцията на всяка държава членка – вж. **C. Schmitt,** *Ibid.,* p. 518. Работата на Европейския конвент като че ли перифразира неговата теза, която придобива формулировката, че създаването на конституционен договор учредява федерален съюз.

[14] **H. Macmillan,** *Britain, the Commonwealth and Europe,* 1962 – in: *Tory Europe Network*, www.toryeuropenetwork.org.uk

политиците и теоретиците предлагат практическо решаване на съчетаването на върховенството на съюза с върховенството на държавите членки, като фиксират сферите за осъществяването им.[15] Така в условията на глобализацията защитата на националните интереси на държавите налага не противопоставяне, а обединяване на суверенитетите им. Не случайно въвеждането в институциите на ЕС на Интернет-портала на ЕС се предхожда от общоприетото разбиране за обединяването на суверенитетите. „Европейският съюз не е федерация като САЩ. Нито е организация за сътрудничество между правителствата, както ООН. Той е уникална организация. Страните, създали ЕС (т.е. неговите страни членки), обединяват техния суверенитет, за да увеличат силата си и да умножат световното си влияние в такава степен, каквато никоя самостоятелно взета от тях не би могла да упражнява. *Обединяването на суверенитетите практически означава, че страните членки делегират някои от правомощията си на създадените от тях поделени институции, така че решенията по въпроси от общ интерес да могат да бъдат демократично приемани на европейско ниво.*"[16]

Очертаването и разпределението на правомощията на институциите на държавите членки и органите на Европейския съюз е практическото решение на антиномиите на суверенитета при федерализма, а също така предпоставка за въвеждането на хоризонталното и вертикалното разделение на властите в Европейския съюз.

Така спорът за суверенитета във федерацията може да бъде избегнат, като към вертикалното разделение на властите се подходи прагматично и то се реализира чрез разпределение на правомощия между центъра и периферията. Именно разпределението на правомощията и особено тези от тях, предвидени като съвместни, ще наложат нови правни фигури и доколкото не се вместват в понятието за трансфер на суверенитет, ще наложат изменения на конституциите на страните членки на ЕС.

---

[15] **N. MacCormick**, *Beyond the Sovereign State*, Modern Law Review, v. 56, January 1993, N 1, p. 16.

[16] www.europa.eu.int/institutions/index_en.htm.

При това не следва да се забравя, че и най-точната и изчерпателна уредба на правомощията във федералните конституции, както показва историята, не е изключвала споровете и конфликтите при упражняването им. Основният метод за разрешаването им е бил съдебният, а в контекста на националните държави в Европа конституционните юрисдикции след 1920 г. са били арбитър в спора между съюзното правителство и институциите на държавите членки.

II. Разпределение на правомощията във федерациите и в Конституцията на Европейския съюз

Разпределението на правомощия между държавите членки и ЕС е **основен въпрос** в Конституцията на Европейския съюз. Той е тясно свързан с въпроса за носителя на суверенитета, трансфера на суверенитет, както и самата същност на ЕС като федерален съюз, образуван от държавите членки, които изминават пътя от функционално обединение до многостепенен конституционализъм и интегративен федерализъм.

Понастоящем ЕС е **наднационално** образувание, а някои решения на Европейския съд дават основание правото на ЕС да се характеризира като специфична наднационална правна система, основана на господството на правото и принципа на равнопоставеност. Тя е формирана чрез ограничаване на суверенните правомощия на държавите членки в полза на Общностите, които получават както изрична, така и подразбираща се (*implied*) компетентност. **Приматът, директният ефект, незабавното и универсалното действие** са основните принципи, които определят действието на Общностното право във вътрешния правен ред.

Въпреки че федерализмът в ЕС няма аналог в досегашната история на федерациите и конфедералните образувания, разпределението на правомощията между центъра и държавите членки би могло да се съпостави със съществуващите образци в съюзните държави.

Политическото съгласие за формиране на федерация приема формата на **договор**, уреден с федерална конституция, която регулира разпределението на компетентност.

Еволюцията на федерализма създава многообразие от правомощия, произтичащи от разпределението и принадлежността на компетентност между различните институции на централното правителство и на държавите членки. В този процес могат да бъдат разграничени правомощия, получени от първично и вторично вертикално разделение на властите при федерализма.

Изрично формулираните правомощия в конституцията могат да бъдат изключителни на федерацията, изключителни на държавите членки, при които те не могат да се суброгират, или съвместни (конкурентни), упражнявани при определени условия и от двете нива на многостепенното управление. При това първично разделение на правомощията те могат да бъдат изчерпателно изброени или да бъдат очертани примерно като произтичащи от структурно-функционалното разпределение на властта в условията на федерализма. След първичното разпределение на правомощия се преминава към вторична диференциация, която прецизира вертикалното измерение на принципа за разделение на властите.

В резултат на вторичното разпределение на компетентност се очертават следните групи правомощия:

– подразбиращите се (implied), които се предполагат от предоставените;

– присъщите (inherent), необходими за осъществяване на предоставените;

– остатъчни (reserved), които принадлежат на първоначалния носител на власт;

– забранени (denied) на централното правителство и субектите на федерацията поотделно или взети заедно.

Историята на федерализма доказва, че и най-съвършеното разпределение на правомощия във федералните конституции не е изключвало спорове и конфликти при упражняването на властта от различните институции на центъра и на субектите на федерацията. Наред с това съхранението на конституцион-

ната уредба в продължение на десетилетия и векове е създавало напрежение поради измененните социални реалности.

Заслужава да се отбележи, че окончателната картина на вертикалното разделение на властите във федерациите получава завършен вид след арбитража на конституционните юрисдикции или контрола за конституционност от страна на съдебната власт, когато той е поверен на съдилищата. При това интервенцията на органите на конституционния контрол не само е разрешавала фактическите спорове между органите на основата на конституцията, но чрез интерпретация е осигурявала динамиката в разпределението на правомощия при запазването на конституционния текст, когато учредителната власт е бездействала. Така конституционните юрисдикции са гарантирали гладкото функциониране на федералното управление чрез разрешаване на спорове или като са компенсирали бездействието на учредителната власт, са привеждали в съответствие с новите реалности конституционните разпоредби за разпределение на правомощията.

В литературата се очертават множество модели на федерализма, които открояват многообразието в уреждането на разпределението на компетентността между централното правителство и субектите на федерацията.[17] Разпределението на компетенциите съставлява вертикалното измерение на принципа за разделение на властите, очертано за първи път от Дж. Медисън в САЩ.

В сравнение с историческия опит на класическите федерации ЕС е уникален съюз, при който политическата интеграция е относително неразвита, но има разширено икономическо сътрудничество и общо юридическо регулиране, обуславящо необходимостта от разширяване на наднационалната компетентност.

---

[17] Относно американския, германския и швейцарския модел за разпределение на правомощия във федерациите виж **W. Lehmann**, *Attribuion of Powers and Dispute Rsoluton in Selected Federal Systems, WP* European Parliament, AFCO 103, Luxembourg, 2002. Виж също така **Ж. Петева**, *Европейският конституционен проект – от функционализъм към федерализъм* – в: сп. „Международни отношения", кн. 3, 2003, с. 43-56.

Една от основните федерални характеристики на ЕС е неговото многостепенно управление. Подобно на федералното право, правото на общностите има **примат**. Изключителният характер на някои от правомощията на общностите не е изрично определен в учредителните договори, а се идентифицира според правната квалификация, дадена от Европейския съд.[18] Прилага се презумпция за компетентност на държавите членки, които участват в процеса на вземане на решения, свързани с правомощията на Общностите.

Съдът не употребява терминологията на разпределение на правомощия. В неговата практика се различава употребата на понятието „изключителна компетентност на Общностите", а също и два вида правомощия на общностите: **специфични** правомощия, с които са свързани и подразбиращите се правомощия, и **неспецифични** правомощия, които се упражняват, ако няма правно основание за упражняване на специфични правомощия.[19]

Принципът на **субсидиарност**[20] и принципът на **пропорционалност** са основните принципи, които регулират разпределението на правомощия в областите на **съвместна** компетентност на общността и държавите членки. Принципът на субсидиарност има за цел да гарантира ефективно разпределение на правомощия и вземане на решения близо до гражданите. Както се посочва в Протокола за принципите на субсидиарност и пропорционалност към Договора от Амстердам, субсидиарността е **динамична** концепция. Чрез прилагането на чл. 94, 95 и 308 от ДЕО правомощията на Общностите се разширяват и обхващат въпроси, свързани с изграждането и функционирането на общия пазар и постигането на други ос-

---

[18] Съдът обикновено прилага "селективна изключителност" по отделни въпроси от компетентността на общностите, а други са предмет на съвместна компетентност.

[19] Вж. **K. Lenaerts**, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism* – in: The American Journal of Comparative Law, vol. 38, 1990, 205, p. 213-218.

[20] Принципът за субсидиарност за първи път е въведен с Единния европейски акт (1987 г.) само в областта на защитата на околната среда. С признаването му като общ принцип на Общностното право в Договора за Европейски съюз (1993 г.) той се прилага във всички области на съвместна компетентност.

новни цели на европейската интеграция, които не са уредени в договорите като сфери на наднационална компетентност.

Въпросът за **ясното** разграничение на правомощията на ЕС и на държавите членки не е нов за европейския интеграционен процес. Той е бил поставян в двата федерални проекта за конституционен договор, съответно от 1984 г. на А. Спинели и Ф. Хърман от 1994 г.

В Конституцията на ЕС разпределението на компетентността е уредено в Част I, Дял трети, озаглавен „Компетенции на Съюза". Разпоредбите за разпределянето на компетенциите отразяват приемствеността в принципите, утвърдени в досегашното развитие на европейския интеграционен процес, и приближават функционализма и общностния метод до федералния метод.

В чл. I-11 на Конституцията са провъзгласени основното начало за изрично предоставяне на правомощия като гаранция срещу прекомерното увеличаване на властта на институциите на ЕС и принципите на субсидиарност и пропорционалност, които регулират упражняването на компетентностите. Съюзът действа в пределите на правомощията, предоставени от страните членки, които си запазват останалите компетенции, които не са изрично делегирани на европейските институции. Същевременно според принципа на субсидиарност ЕС може да действа и извън сферите на изключителната си компетентност единствено и доколкото целите не могат да бъдат постигнати от държавите членки и биха били осъществени по-добре на равнището на ЕС. Принципът на субсидиарност се прилага в съответствие със специалния протокол, приложен към Конституцията и е обект на контрол от страна на националните парламенти на страните членки. Упражняването на правомощията на институциите на ЕС следва да съответства на принципа на пропорционалност, според който съдържанието и формата на действие на ЕС не трябва да превишават степента, необходима за постигане на целите на Конституцията.

Разпределението на компетентностите следва симултанното прилагане на функционалния и секторния подход.

Изключителната компетететност на ЕС предполага, че единствено той може да законодателства и приема юридически

актове в определена област, а държавите членки могат да действат в сферата на тези правомощия единствено когато са упълномощени от ЕС за прилагане на тези актове.

ЕС притежава изключителна компетентност за установяване на правилата за конкуренцията, необходими за функциониране на вътрешния пазар, и в следните области:

– валутната политика в еврозоната,

– общата търговска политика,

– митническия съюз,

– опазването на морските биологични ресурси.

ЕС сключва международни договори, когато това е предвидено в законодателен акт на ЕС или ако това е необходимо, за да упражнява компетентността си или ако се отнася до вътрешен акт на ЕС.

ЕС има компетентност при насърчаването и съгласуването на икономическите политики и политиките по заетостта на държавите членки, а също така и при дефинирането и изпълнението на общата външна политика, политиката на сигурност, както и постепенното дефиниране на политиката на отбрана.

Съвместните (поделените) правомощия на ЕС и държавите членки се реализират чрез правомощието им да законодателстват и да приемат юридически задължителни актове в съответната област. Държавите членки упражняват тази компетентност, ако ЕС не я е упражнил преди тях или е престанал да я упражнява.

Съвместните компетенции се прилагат във:

– вътрешния пазар,

– пространството на свобода, сигурност и правосъдие,

– земеделието и рибарството,

– транспорта и трансевропейските мрежи,

– енергетиката,

– социалната политика,

– икономическото, социално и териториално единство (кохезия),

– околната среда,

– защитата на потребителите,

– общите проблеми по безопасността в общественото здравеопазване.

В областите на научните изследвания, технологичното развитие и космоса, сътрудничеството при развитието и хуманитарната помощ ЕС е компететен да приема и изпълнява програми, но без да препятства държавите членки да упражняват компететностите си.

Подразбиращите се компетенции на ЕС произтичат от изрично уредените и са необходимо средство за осъществяването им.

Изключителните компетенции на държавите членки са всички останали, които не са предоставени на ЕС в Конституцията.

В заключение, би могло да се предположи, че подробното дефиниране на компетенциите ще срещне сериозна политическа съпротива в институциите на ЕС, както и възражения поради необходимостта да бъдат приемани изменения в конституциите на националните държави, които членуват в ЕС. Очевидно е, че формулата за трансфер на суверенитет ще се окаже недостатъчна при формулиране на точното разпределение на правомощията. На свой ред отказът от тази насока на конституционно развитие ще породи конфликти, които ще могат да бъдат ефективно разрешавани чрез юриспруденцията на бъдещия Конституционен съд на ЕС.

ИЗРАБОТВАНЕ, ПРИЕМАНЕ И РЕВИЗИЯ НА КОНСТИТУЦИЯТА

Проф. Мари-Франс Кристоф-Чакалов
Професор в университета Париж -1 „Пантеон – Сорбона"

Има ли Европейската конституция характеристиките на една формална конституция? Подобен въпрос предполага изследването на всички постановени от нея юридически норми, надхвърлянето на дебата за юридическата същност на текста, който *stricto sensu* определяме като конституционен договор на една международна организация с интеграционна цел. Положителен отговор би означавал, че Конституцията заема привилегировано място в юридическата система на Европейския съюз, че тя е недосегаема за останалите норми, защитена. В тази връзка според конституционното право нейното изработване и ревизия трябва да са резултат на по-висша в йерархията процедура от използваната за обикновените закони.

Трите процедури – за изработване, приемане и ревизия на Конституцията, разкриват двата източника на легитимност за учредителната власт в Европейския съюз – страните членки и гражданите, като се позовават според случая на единия или другия от тях. Тези процедури уподобяват Европейската конституция на една формална конституция. Наследеното от Международното право правило за единодушно гласуване на страните членки, свидетелстващо за предимството, дадено на междуправителствената система, прави обаче конституционния формализъм изключително тежък, даже парализиращ. Ако целта на този формализъм е да издигне конституционната норма до най-високо равнище, то той в никакъв случай не се стреми да я направи недостъпна. Така Европейската конституция се натъква на едно ужасно противоречие.

I. Изработването на Конституцията

Подготовката на конституционния текст, предложен на междуправителствената конференция, беше поверена на специално свикана асамблея *ad hoc*. Тази обичайна за конституционното право процедура изглеждаше оригинална за Европейското право. Изборът ѝ бе заложен в Декларацията от 15 декември 2001 г., приета от Европейския съвет в Лаакен.

1. Изработването, поверено на Конвент

Два основни, официално констатирани факта предопределят подобен избор.

От една страна, в контекста на постоянно засилващата се спешна нужда от подобряване на договорите, още по-чувствителна с предстоящото разширение на ЕС, класическият, заимстван от Международното право метод за ревизиране в рамките на междуправителствена конференция показваше все по-убедено своята неефективност, от Маастрихтския договор до Договора от Ница. Дипломатическите преговори между представители на страните членки постигаха единствено колебливи и нетрайни, недостатъчни компромиси, изработени на базата на най-малкия общ знаменател и в защита на частни интереси; докато чувствителните въпроси системно бяха отлагани – нова междуправителствена конференция се насрочваше още преди приключването на предишната. С този механизъм ЕС се беше превърнал в едно струпване на отделни части. През 2000 г. се чуха множество гласове за нов подход: редица политици, немският външен министър Йошка Фишер (реч в университета Хумболд в Берлин на 12 май), президентът на Френската република Жак Ширак (в Райхстага на 27 юни), Европейският парламент (през октомври), който от 1997 настояваше за използване метода на Конвента, и накрая Комисията[1]. Белгийското председателство, което на Европейския съвет в Лаакен подкрепяше метода на Конвента, получи след многобройни разговори съгласието на държавите партньори, при уговорката, че Конвентът няма да има властта да взима решения.

[1] В същия смисъл вж. Le Rapport de l'Institut européen de Florence «réformer les procédures de révision des traités», deuxième Rapport sur la réorganisation des traités 31 juillet 2000.

От друга страна, Конвентът, наскоро създаден със задача да формулира основните права на Съюза, беше показал своята изключителна ефективност, изготвяйки през 2000 г. Хартата на основните права.

2. Целта и мандатът на Конвента за бъдещето на Европа

Конвентът получи отворен мандат по четири основни въпроса: да подобри и дефинира разпределението на компетенциите между Съюза и страните членки, да подготви опростяването на Договорите, да засили демокрацията, прозрачността и ефективността на ЕС, да проправи пътя „към една конституция" за европейските граждани.

Този мандат не му даваше учредителна власт. Не трябва да се подценява обаче властта да се импровизира, присъща на тези, които подготвят даден основополагащ текст. Конвентът изтълкува широко своята мисия, като дори, по модела на Конвента във Филаделфия, подготвящ Американската конституция от 1787 г., се отъждестви с (пред) една учредителна асамблея. Впрочем обръщаме внимание, че американските делегати, изпратени от конфедерираните щати, за да се произнесат по въпроса как да направят конфедералните механизми по-ефикасни, не са били натоварени с конституционна власт. Публий признава във „Федералистът", чл. 40, че „Конвентът се е отдалечил от параметрите на своя мандат", тъй като „при всички важни промени в установените управления формата трябва да отстъпи пред съдържанието".[2]

3. Конвентът дължи своя авторитет на състава си и на влиянието на политическите актьори

Неговият по-широк състав, в сравнение с този на Конвента за основните права, допринесе за легитимността му на представителна асамблея, по-близка до обществото. С из-

[2] Относно затрудненията на редакторите на проекта за френска конституция от 1958 г., които трябваше да изпълнят ролята на истинска конститутивна власт, преди да се произнесе Консултативният комитет, виж коментара на доайена Койар: **C. A. Colliard** – in: *L'histoire de l'élaboration de la Constitution, Commentaire de la Constitution 1958-1959*, Tome IV, Comité National chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V° République, La Documentation française, 2001.

ключение на назначените от Европейския съвет президент Валери Жискар д'Естен и двама вицепрезиденти (Джулиано Амато и Жан-Люк Деан), Конвентът беше сформиран от специално определени делегати: представляващи всички държави, страните членки и бъдещите страни членки (15 + 13), различните национални парламенти (30 + 26), Европейския парламент (16), Комисията (2). Със статут на наблюдатели присъстваха още трима представители на Икономическия и социален комитет, шестима представители на Комитета на регионите, трима представители на социалните партньори, както и Европейският омбудсман. По този начин решенията не зависеха единствено от представителите на страните членки и респ. от междуправителствения механизъм.

Авторитетът и успехът на една конституционна асамблея зависят от влиянието на политическите актьори; такъв беше случаят и с Конвента за бъдещето на Европа. Още на събирането за тържественото му откриване на 28 февруари 2002 г. президентът Валери Жискар д'Естен заяви своята амбиция: да се намери едно цялостно решение, един „конституционен договор". В тази връзка той помоли делегатите да преценяват безпристрастно общия интерес на Европейския съюз, без да стават посредници на тези, които са ги назначили. Те пък от своя страна се възползваха от възможността, за да сложат началото на задълбочен размисъл за бъдещето на Съюза[3].

4. Тематичният подход за работа

Организацията на работата беше разпределена в три фази. Една фаза, състояща се в изслушване на европейското обществено мнение, като делегатите проведоха консултации с гражданското общество за идентифициране на главните проблеми, независимо от националните виждания по тях – до септември 2002 г. Една аналитична фаза, когато делегатите, разпределени в единадесет тематични работни групи, всяка една подпомогната от член на Президиума, както и в събрания за дискусии, развиха насоките за докладите, които след това разискваха на пленарни заседания. Тази фаза

[3] Трябва да се отбележи, че основните участници в Конвента бяха политици, а не чиновници, и че сред тях много голямо влияние имаха националните и европейските депутати.

допринесе за формирането на общия консенсус. Накрая, фазата за синтезиране на предложенията след критично излагане на насоките от Президиума. То стана обект на две последователни четения и внасяне на поправки, разисквани на пленарни заседания. Търсенето на компромис по най-деликатните въпроси наложи воденето на отделни преговори с различните институции, в отделни събрания и аудиенции при председателя и заместник-председателите на различните участници, без второ четене на пленарно заседание.

Формализмът, типичен за политическата култура на европейските политически ръководители, беляза разговорите[4]. Заместник-председателят Амато, временно непреподаващ професор по конституционно право, прикани да се вдъхновим от общите конституционни традиции на страните членки и дори предложи за аксиома, че „категоричното не" е неприемливо.

Тематичният подход обаче не позволи разгръщането на една цялостна визия, с което несъмнено е навредил на решаването на някои въпроси, като в частност тези за Съда на Европейските общности, за неговите компетенции и функции.

5. Решението с консенсус

Изборът на процедура за решение с консенсус, тоест без гласуване, предотврати познатия от междуправителствените конференции блокаж, когато ветото на практика позволява да се противодейства на правило за гласуване с мнозинство[5]. Само че докато някои въпроси – като статута на Хартата, опростяването на нормите и актовете, сливането на договорите и признаването на Европейския съюз за юридическо лице – бяха разисквани безпристрастно и ясно, както това се очаква в конституционни дебати, други, които – като институционните въпроси[6] – можеха да за-

[4] По мнението на М. П. Маниет – **M. P. Magnette,** *In the name of simplification. Constitutional rhetoric in the European Convention,* Arena working paper, 2003, arena.uio/cidel/workshop Zaragoza/P.Magnette.pdf.

[5] Вж. **Marie-France Christophe-Tchakaloff,** *La Convention sur l'Avenir de l'Europe: des résultats tangibles, un avenir incertain,* Rev. Questions Internationales n°5, janvier-février 2004, La Documentation française, p. 79-87.

[6] С цел по-големите прозрачност и информираност на гражданското общество, и обратно на практиката на междуправителствените

страшат държавни интереси, станаха повод за връщане към типичните за междуправителствените конференции начини на преговаряне. Конвентът трябваше непрекъснато да търси равновесието между две често антиномични задачи: да реформира системата на Съюза, но и да направи така, че текстът, който ще изработи, да не бъде отхвърлен от една бъдеща междуправителствена конференция.

Конвентът отказа да счита за задължителен фиксирания в декларацията от Лаакен едногодишен срок, който можеше да навреди на качеството на работа (пресконференция на Валери Жискар д'Естен от 25 юни 2002 г., Ежедневен европейски бюлетин от 26 юни 2002 г.). За седемнадесет месеца, от края на февруари 2002 г. до 10 юли 2003 г., обаче той изпълни и преизпълни своята мисия, като по сензационен начин представи в един-единствен ясен и разбираем текст „проект на договор, създаващ Европейска конституция". Предназначен за основен работен документ на междуправителствената конференция за новата реформа на Европа, проектът бе първоначално представен на държавните и правителствените глави, събрани през месец юни 2003 г. в Солун, след което предаден на италианското председателство на 18 юли 2003 г. в Рим.

II. Приемането на Конституцията

Процедурата по приемането на Конституцията отново върна конституционния проект в сферата на междуправителствената логика. В съответствие с тържествената процедура за международните договори тя остави на страните членки, единствени имащи властта да взимат решения, окончателното управление на целия процес, от постигането на окончателно съгласие по текста в рамките на междуправителствената конференция до избора на национална процедура за неговата ратификация. И двете процедури бяха подчинени на единодушното съгласие на страните членки.

конференции, разработките в процес бяха достъпни в Интернет, което пък впоследствие доведе до тяхното разпространение в медиите: *europa.eu.int/constitution/futurum/forum_ convention*.

1. Подписването на конституционния договор

В рамките на година, от 4 октомври 2003 г. до 29 октомври 2004 г., междуправителствената конференция изработи окончателен текст, тържествено подписан от държавните и правителствените глави в Рим, едно символично за изграждането на Европа място. Политическо съгласие за това беше предварително постигнато от тях на 18 юни по време на Срещата на върха в Брюксел.

Предварителният текст на Конвента беше потвърден без предоговаряне нито на структурата, нито на по-голямата част от разпоредбите. Междуправителствената конференция ограничи своето действие до въпросите, източник на трудности между страните, по които се налагаше продължаване на преговорите и след Европейския съвет от декември 2003 г. и датата на разширяване на ЕС, предвидено за 1 май 2004 г.

Завръщането към междуправителствените механизми безспорно наруши търсеното от Конвента единство, като отново въведе процедури, чиято сложност несъмнено ще затруднява прилагането на Конституцията. Но като популяризира приемането на решения от Съвета с квалифицирано мнозинство, което стана стандартният метод за приемане на законите (европейски закон и рамков закон), съгласно процедурата на съвместно приемане на решения с Европейския парламент, междуправителствената конференция потвърди първостепенната роля на конституционния договор. Квалифицираното мнозинство в Съвета се прилага всеки път, когато договорът не предвижда изрично друг начин за гласуване на даден закон. Така използването на единодушното гласуване става изключение.

Тъй като дефинирането на квалифицираното мнозинство, основна причина за блокажа на преговорите след Договора от Ница, е доста сложно, няколко пояснения по въпроса изглеждат уместни. То се крепи на принципа на едно двойно мнозинство – от броя на държавите и от техния демографски потенциал. Но то губи предвиденото от Конвента лесно и просто приложение – всеки закон да бъде приет, когато е подкрепен от половината от страните членки, представляващи 60% от населението на Съюза. Междуправителствената конференция определя квалифицира-

ното мнозинство, считано от 2009 г., като представляващо едновременно 55% от държавите, минимум 15 измежду тях, и 65% от населението на Съюза. Подобна дефиниция е предпоставка за сложни изчисления. С цел предотвратяване господството в Съвета на трите големи държави, блокиращото малцинство, способно да попречи на приемането на даден текст, трябва да включва четири страни членки; предвид факта, че 1/3 от държавите представляват 25% от населението, като преходна мярка в периода 2009–2014 г. даден нормативен текст няма да бъде отхвърлян, а преди да се пристъпи към гласуване, страните ще търсят компромисно решение. Накрая, когато по изключение Съветът не се произнася по предложение на Комисията, квалифицираното мнозинство трябва да представлява 72% от страните членки и 65% от населението. Едно от основните нововъведения на Конвента, предвидено в преходните разпоредби, е дадената на Европейския съвет възможност с единодушие да реши прилагането на квалифицираното мнозинство и/или на законодателната процедура за съвместно приемане на решения в дадена област; всеки национален парламент обаче ще може да блокира решението на Съвета и да осуети минаването към квалифицираното мнозинство и/или процедурата на съвместно приемане на решения.

2. Ратификацията на Конституционния договор

Ратификацията, акт, чрез който компетентният орган на дадена държава потвърждава подписването на международен договор, има за Европейския съюз две значения. Спрямо националните конституции тя е едностранен конституционен акт. За процедурата по федералния конституционен договор на Съюза тя олицетворява висшия акт на потвърждение[7]. Ратификацията от всяка една от страните членки, според съответните ѝ вътрешни конституционни процедури, позволява влизането в сила на текста.

При все че терминологията на конституционния текст привидно отдава дължимото на най-класическото Международно право: „Настоящият договор се ратифицира от *Високо-*

[7] Виж **Olivier Beaud**, *La puissance de l'Etat*, P.U.F., 1994.

договарящите страни"[8], той косвено препраща и към другия източник на учредителната власт, гражданите. В страните членки те се изразяват или чрез представители, избрани в парламентарни асамблеи, или директно – чрез референдум. Процедурата по ратификацията и влизането му в сила, предвидена от чл. 52 от Договора за Европейския съюз, не е променяна и остава подчинена на единодушното одобрение – чл. IV-447. Това отново потвърждава превъзходството на Конституционния договор над другите норми, но и прави особено трудно неговото влизане в сила. Трябва да припомним, че Международното право прилага единодушното гласуване само за договорите, сключени между малък брой държави; в противен случай то е заменено от по-гъвкави правила; въпреки че условията за влизане в сила на даден договор са по-стриктни от тези, наложени за приемането на поправки.

Тук всяко отхвърляне от някоя от страните членки слага край на напредъка на Съюза. За да избегнат подобен риск, делегатите на Конвента бяха предложили или да се прибегне до употребата на засилено мнозинство, или до оставянето на алтернатива за страните, нератифицирали договора, които биха могли да продължат да участват в един Съюз, занапред регламентиран от Конституцията, или да се оттеглят от него, запазвайки определен статут[9]. Идеята за европейски референдум също беше отхвърлена, тъй като налагаше предварителна ревизия на националните конституции, които не предвиждат подобна процедура. Така при отсъствието на компромис Конвентът запази процедурата на чл. 52 от Договора за Европейския съюз.

Декларация № 30, приложена към конституционния текст, отчасти смекчава първоначалната строгост. Тя превръща в обект на политическа преценка юридическото задължение за единодушна ратификация. Според нея Европейският съвет се сезира по въпроса, ако в срок от две години след подписването на текста той е бил ратифициран от 4/5 от страните членки, а една или повече страни са

---

[8] Виж **L. Burgogue-Larsen**, *Entretiens avec Xavier Robert*, R.D.P., n° 6, 2002, p. 1571-1583.

[9] Виж *La contribution à un avant-projet de l'Union européenne*, La Commission européenne, décembre 2002.

срещнали трудности при ратифицирането. Трябва обаче да определим значението на „трудности". Дали става дума за закъснение в ратификацията, тогава, когато двадесет страни членки вече са се произнесли положително, или за нейната невъзможност. Решението на Европейския съвет ще зависи от броя и качеството на въпросните страни.

За най-ранна възможна дата на влизане в сила на Конституцията след предаване на всички ратификационни инструменти е определен 1 ноември 2006 г.; при невъзможност – първият ден от втория месец след внасянето на документите на последната ратификация.

Изборът, който страните членки правят за ратифицирането на Европейската конституция, зависи от техните конституционни традиции, национални политики и от значението, което отдават на европейския въпрос. Парламентарната ратификация е предпочетена в двадесет страни. В Белгия Асамблеята на общностите и Асамблеята на регионите трябва да ратифицират заедно с двете парламентарни асамблеи. Ратификацията чрез референдум е избрана в пет страни: Франция (трудния 29 май 2005 г.); Дания (27 септември 2005 г.); Португалия през 2005 г. (датата е забавена от предсрочни парламентарни избори); Полша (с президентските избори през септември 2005 г.); Чехия (през 2005 г. или 2006 г.) Някои държави насрочиха консултативен референдум успоредно с парламентарната процедура; той обаче няма пряко влияние върху вота на националния парламент: Испания („да" – на 20 февруари 2005 г. със 76,7% при гласували 42,3%); Люксембург (референдум, насрочен за 10 юли 2005 г.); Холандия, където допитването до народа беше поискано от Сената; Великобритания (през 2006 г.). Ирландия предпочете парламентарната процедура с обвързващ референдум.

Три държави вече ратифицираха Конституцията: Унгария (20 декември 2004 г.), Литва (11 ноември 2004 г.), Словения (1 февруари 2005 г.).

III. Ревизирането на Конституционния договор

Европейската „конституция", както и всяка национална конституция, не трябва да е „готова за сън палатка", според определението на Роие Койар. Тя трябва да може да бъде ревизирана, да се приспособява към нужните промени, въпреки че с оглед статута ѝ на стабилизиращ основополагащ текст последните са по-малко. Наличието на специална клауза за ревизиране допълнително подчертава спецификата на процедурата и нейната твърдост. Оставен встрани, Европейският парламент даже няма властта да изрази своето съгласие след междуправителствената конференция по ревизията – обратно на това, което ирландското председателство беше предложило. Не е предвидена и никаква възможност за директно изразяване пред Съюза на населението на страните членки.

Конституцията не определя нито отворени, нито забранени, неподлежащи на ревизиране области – за разлика например от Конституцията на Съединените щати или от френската Конституция по отношение на републиканската форма на управление, чл. 89 *in fine*, като последната се стреми да предотврати ревизиите при някои по-скоро политически, отколкото юридически обстоятелства, считани за опасни[10]; или от немския Основен закон – чл. 79, относно защитата на основните права и правомощията на лендерите.

Етапите от процедурата по ревизията са ясно очертани от чл. IV-443.

а) Инициативата е поделена и може да дойде от правителството на някоя страна членка, от Европейския парламент или от Комисията. Проектът се внася от Съвета в Европейския съвет и се съобщава на националните парламенти. Европейският съвет има филтрираща роля и с обикновено мнозинство решава дали да се разглеждат промените или не – в случай на съгласие консултира Европейския парламент и Комисията; Парламентът трябва да даде подкрепата си в случай на отхвърляне. Свикването на Конвент не е автоматично и зависи от характера на промените. Конвен-

[10] Временно заместване на Президента на републиката, посегателство на териториалната цялост или прибягване до изключителните правомощия, предвидени в чл. 16.

тът не успя да наложи своя модел. Вместо него директно се произнася междуправителствена конференция.

б) Когато проектът за промяна е изготвен от Конвент – съставен от същите категории представители като тези, участвали в Конвента за бъдещето на Европа, с уговорката обаче, че броят им не е уточнен, той се приема с консенсус.

в) Промените, одобрени с „общо съгласие" на междуправителствената конференция, влизат в сила едва след единодушна ратификация от страните членки.

Политическата смекчаваща клауза, предвидена за ратификацията на Конституцията, се прилага и спрямо нейните ревизии: ако в срок от две години след подписването текстът е ратифициран от 4/5 от страните членки, Европейският съвет се сезира по въпроса за неизпълнението на поетите задължения от останалите.

Трябва да отбележим, че за вътрешните политики, с изключение на въпросите, засягащи армията или отбраната – чл. IV-444, конституционният текст предвижда механизъм за „опростена ревизия". Тази процедура има предимството да извади публичните политики от Част III, Дял III, т.е. от действието на единодушното гласуване, в полза на квалифицираното мнозинство. Едновременно с това тя косвено признава йерархическата разлика между основните, конституционни части от текста – I, II, IV – и неосновните части, обект на по-гъвкави процедури.

В заключение, от гледна точка на формалния характер на конституционния договор би било учудващо той да не е защитен с конституционен контрол, който да следи за спазването на йерархията между нормите. Специален конституционен съдия наистина не е предвиден. Но неговото отсъствие на практика не създава никакви трудности, тъй като функцията успешно се изпълнява от Съда на Европейските общности. Можем само да се замислим не трябваше ли Конституцията да даде на този съдия властта да контролира дали областите, в които се прилага процедурата за опростена ревизия, предвидена за общите политики, са именно от Част III. Европейският съвет ще остане без съмнение суверенен в своето решение. А това още веднъж потвърждава междуправителствения характер на цялата формална процедура.

ПРИНЦИПЪТ НА ПРИМАТА НА ОБЩНОСТНОТО ПРАВО – СТАТУКВО ИЛИ ПРОМЯНА

Проф. Доминик Ритленг
Професор в Университета Страсбург -3 „Робер Шуман"
Референт в Съда на ЕО в Люксембург

Член I-6 на Договора за създаване на Конституция за Европа, подписан в Рим на 29 октомври 2004 г., предвижда, че „Конституцията и правото, създадено от институциите на Съюза при упражняването на компетенциите, които са му предоставени от нея, имат примат над правото на държавите членки". Най-сетне! Никога досега Учредителните договори не бяха уреждали изрично принципа на примата на Общностното право. Ние обаче знаем от Конституционното право, че един от съществените елементи, които придават формален характер на всяка Конституция, е поставянето на нейните норми на върха на йерархията на правните норми. В учебниците по Конституционно право откриваме дефиниции във формален смисъл като „съвкупност от норми, които имат по-висок ранг от другите норми, могат да бъдат основание за валидност на другите норми, докато самите те не се основават на никаква друга правна норма"[1], или пък че „основният закон е **върховният** за един свободен народ"[2]. Изглежда, случаят е аналогичен: чл. I-6 на Конституцията прави допълнителна крачка към установяването на една формална конституция на европейско равнище, т.е. към една истинска европейска конституция. В действителност нещата не са толкова прости! Прокламирането на принципа на примата на Общностното право датира от над 40 години и звучи твърде познато за специалистите по Европейско право: „произтичащо от един автономен източник,

[1] **G. Burdeau, F. Hamon et M. Troper,** *Droit constitutionnel*, 26è éd., LGDJ 1999, p. 23.

[2] Дефиниция на конституцията във формален смисъл, която той нарича „нормативна конституция", дадена от Е. Цолер – **E. Zoller,** *in: Droit constitutionnel*, Coll. Droit fondamental, PUF 1998, p. 30.

правото на Договора поради своята специфична оригинална природа не би могло да бъде юридически противопоставено на какъвто и да е вътрешен текст, без да загуби своя общностен характер и без да бъде засегната правната основа на самата Общност"[3]. По-нататък Съдът акцентира върху абсолютния характер на този примат, като подчертава, че той трябва да се налага дори над националните норми от конституционен ранг: „засягането било на основните права, формулирани от Конституцията на една държава членка, било на принципите на националната конституционна конструкция, не трябва да препятстват валидността на един общностен акт или неговото действие на територията на тази държава"[4]. За да се осигури така категорично прокламираният приоритет на общностната норма над националните, Съдът не спира да повтаря автономния характер на Общностния правен ред по отношение на Международното право и да определя за примата на неговите източници във вътрешния правен ред на държавите членки собствено специфично правно основание, напълно независещо от различните национални конституционни разпоредби относно примата, и задължавайки националния съдия да остави неприложена всяка противоречаща национална норма[5]. Както знаем, усилията на Съда не постигат пълен успех. Те не успяват да преодолеят националните резерви относно крайните последици на примата във връзка с йерархичното съотношение между конституционното и Общностното право. Дори съвсем наскоро френският Конституционен съвет си запази изключителната възможност за индиректен контрол над общностните директиви в случай на транспониране чрез закон, относно който Конституционният съвет е сезиран и е установил „изрична разпоредба, противоречаща на Конституцията"[6]. По още по-груб начин френският Държавен съвет

---

[3] **CJCE,** 15 juillet 1964, ***Costa c/ENEL****,* 6/64, Rec. 1141, spéc. 1160.

[4] **CJCE,** 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft,* 11/70, Rec. 1125.

[5] За анализа на този процес на автономизация вж. D. Simon, Les fondements de l'autonomie du droit communautaire, *in* Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles, colloque SFDI, éd. Pédone 2000, p. 207.

[6] Вж. *Décision n° 2004-496 DC* du 10 juin 2004, RTDE 2004, p. 580, note J. Ph. Kovar. За други коментари вж. по-специално **B. Genevois,** RFDA 2004, p. 651; **J. Roux,** *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé,* RDP 2004, p. 912; **X. Magnon,** *Le chemin communautaire du Conseil constitutionnel,*

изрично потвърди примата на Конституцията над общностните норми във вътрешния правен ред[7]. Прогласената автономия следователно е само относителна и приматът на Общностното право запазва своята вродена слабост по подобие на слабостта на примата на Международното право[8]. Следователно можем да се запитаме дали приматът на Общностното право не представлява един „мит"[9] и дали всъщност не трябва да се съгласим с неговия относителен характер. Но пък какво е „относителен примат", ако не оксиморон[10]? „Приматът може да бъде или абсолютен, или никакъв"[11].

Подкрепя ли този извод фактът на формализирането в Договора за Конституция на принципа на примата на Правото на Съюза? Можем ли да го разглеждаме като качествен скок или става дума само за една кодификация на общностната юриспруденция в тази материя, чиито граници вече отбелязахме?... Вече знаем отговора на френския Конституционен съвет[12] и на испанския Конституционен съд. Сезирани относно конституционосъобразността на чл. I-6 на Договора за приемане на Конституция за Европа, те не установиха никаква несъвместимост между текстовото закрепване на принципа на

Europe, Août-septembre 2004, Chron. n° 9; **M. Gautier et F. Melleray,** AJDA 2004, p. 1537.

[7] Вж. **CE,** 3 décembre 2001, *SNIP,* AJDA 2002, p. 1219; Вж. също относно Международното право **CE,** Ass., 30 octobre 1998, *Sarran,* RFDA 1998, p. 1081, concl. Ch. Mauguë, note D. Alland.

[8] Вж. в този смисъл неостаряващите разсъждения на Бруно де Вит – **B. De Witte,** *Retour a «Costa», la primauté du droit communautaire a la lumiere du droit international,* RTDE 1984, p. 425; voir aussi, **D. Wyatt,** *New legal Order, or Old?*, ELR 1982, p. 147.

[9] **V. Constantinesco,** *La primauté du droit communautaire, mythe ou réalité?* – in: *Mélanges. L. J. Constantinesco,* Carl Heymanns Verlag 1983, p. 109.

[10] Вж. обаче стимулиращия опит на Годен за разглеждане на един примат на Общностното право, едновременно абсолютен в своя принцип и относителен в своето прилагане на национално равнище – **H. Gaudin**, *Primauté absolue ou primauté relative? – in:* **H. Gaudin (sous la direction de),** *Droit constitutionnel – droit communautaire. Vers un respect constitutionnel réciproque,* colloque La Rochelle, éd. Economica 2001, p. 97.

[11] Както успешно напомня **D. Carreau,** *Droit communautaire et droits nationaux: concurrence ou primauté?*, RTDE 1978, p. 381, spéc. 385.

[12] Отговор, който бе предвиден от някои представители на доктрината – вж. **P. Cassia,** *L'article I-6 du traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes,* Europe, décembre 2004, Chron. n° 12.

примата на Правото на Съюза и принципа за върховенството на своите конституции, доколкото – ако следваме мотивите на френските конституционни съдии – чл. I-6 „не предоставя на принципа на примата съдържание, различно от това, което той досега имаше"[13]. Подобен анализ, разбира се, няма стойността на автентично тълкуване. Той обаче, обратно на произтичащото от един повърхностен прочит, отхвърля разбирането за закрепването в първичното право на принципа на примата като действителен напредък. Това не се повлиява и от възможните два прочита на чл. I-6. Най-напред тълкувателният прочит: разпоредбата разкрива най-малкото скромно, ако не и противоречиво, потвърждаване на принципа на примата на Общностното право. Отвъд тълкувателния прочит обаче оценката на обхвата на тази разпоредба е неделима от самата природа на институционната система, по отношение на която ще се прилага. Именно там неяснотата остава: прогласяването на примата конфедерален, федерален или друг, непознат характер има?

§ I. Тълкувателният прочит: скромно признание на примата на Правото на Съюза

Буквалният анализ на чл. I-6 на Конституцията и систематичното тълкуване на същата разпоредба дават твърде различни резултати... Изглежда, държавите членки са се съгласили твърде нерешително, да не кажем резервирано, да впишат принципа на примата в Конституцията за Европа, боейки се хипотетично от засягане на върховенството, т.е. целостта на техните национални конституции. Следователно текстовото закрепване на този изведен в практиката принцип само го прави по-удобен...

А. Принудителният характер на закрепването

Очевидно притеснени за онова, което СЕО може да направи впоследствие, авторите на Конституцията обграждат

---

[13] За френския Конституционен съвет вж. *Décision n° 2004-505 DC* du 19 novembre 2004, JORF 24 novembre 2004, p. 19 885.

За испанския Конституционен съд вж. *Déclaracion*, DTC 1/2004 du 13 décembre 2004, évoquée par **P. Cassia,** *La Constitution européenne porte atteinte… pardon, ne porte pas atteinte a la Constitution espagnole!,* Europe, Février 2005, Repères n° 2.

прокламирането на примата с бодлив тел и създават впечатлението, че с едната ръка взимат това, което дават с другата... „Антидот или отрова"[14] според едни – при това толкова силна, че позволява да се забележи дори едно отслабване на действието на примата на Правото на Съюза над националното право[15]. Без да приемаме това парадоксално разбиране, не можем да не признаем, че е допустимо...

Нека споменем първо внесеното от Декларация № 1 прецизиране, според което чл. I-6 „отразява досегашната практика на Съда". Добавена по предложение на Обединеното кралство, което целеше по този начин обхватът на чл. I-6 да бъде ограничен[16], тази разпоредба като че ли заличава всеки напредък спрямо съдебното Акѝ.

По-тревожна е вметката в чл. I-6, по силата на която Правото на Съюза действа „при упражняването на предоставените компетенции" на институциите на Съюза. Тази вметка може да се разглежда като легитимиране на практиката на някои национални юрисдикции, които са си запазили правото да контролират дали актовете на производното право или практиката на СЕО не превишават компетенциите, предоставени от държавите членки, и при положителен отговор да се противопоставят на прилагането им с мотива, че така се нарушава Договорът. Особено емблематично за тази претенция да се контролират общностните актове *ultra vires* е решението на Федералния конституционен съд на Германия относно съвместимостта на закона за ратификация на Договора от Маастрихт с Основния закон. Германските конституционни съдии подчертават, че ако институциите и по-специално СЕО могат така да тълкуват договора, че на практика да го изменят, то техните актове няма да бъдат обхванати от немския закон за инкорпорирането на този договор и следователно ще бъдат лишени от действие на немска територия[17]. Добавката в чл. I-6 следователно признава на националните юрисдикции

---

[14] Според чудесния израз на П. Касия – **P. Cassia,** *L'article I-6 du traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes,* art. précité, spéc. pt. 7.

[15] В този смисъл – **P. Cassia,** *op. cit.*

[16] Doc. CIG 52/03 ADD 1.

[17] **CCF,** 12 octobre 1993, arrêt dit *Brunner,* RUDH 1993, p. 286; note C. Grewe, RUDH 1993, p. 226. Вж. в същия смисъл решението *Carlsen* на датския Върховен съд от 6 април 1998, AJIL, vol. 93, 1999, p. 209, note S. Harck et P. Olsen.

правото да оставят без действие актовете на Съюза по подобие на това, което сенатор Джон Калун посочва в полза на Съединените щати, което ще постави под въпрос монополното право на СЕО като последна инстанция да определя съдържанието на общностните компетенции.

Най-сетне и най-вече чл. I-6 не може да се чете отделно от чл. I-5, според който „Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Конституцията, тяхната национална идентичност, характеризираща техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на регионалното и местното самоуправление". Дали внесеното уточнение, че националната идентичност на държавите членки, принципът за зачитането на която вече е закрепен в чл. 6, § 3 на ДЕС, засяга техните „основни конституционни структури", не налага разбирането, че приматът на Правото на Съюза свършва дотам, откъдето действат основните конституционни принципи на държавите членки? Това ще означава да се постави под въпрос практиката по делото *Internationale Handelsgesellschaft*, спомената по-горе, и в същото време „конституционализиране" на европейско равнище на резервите за конституционосъобразност, формулирани от Германския и Италианския конституционен съд, за случаите, когато се засягат основите на техния конституционен ред или основните права, които той гарантира[18].

Предвид поставения бодлив тел, изричното закрепване в Конституцията на принципа за примата може да се разглежда като пирова победа на защитниците на засилването на авторитета на Правото на Съюза. Всъщност обаче не е така. Принципът на примата на Правото на Съюза се оказва укрепен...

Б. По-удобният принцип на примата

Добросъвестният прочит на чл. I-6 не може да не види напредъка към една формална конституция.

---

[18] За немския Конституционен съд вж. решението по делото *Solange I* du 29 mai 1974, RTDE 1975, p. 316, note M. Fromont; arrêt *Solange II* du 22 octobre 1986, RTDE 1987, p. 537, note V. Constantinesco. За италианския Конституционен съд вж. решението по делото *Frontini* du 22 décembre 1973, RTDE 1974, p. 148, note S. Neri; arrêt *Granital* du 8 juin 1984, RTDE 1985, p. 414 et p. 313, note A. Barav.

Първо, тази разпоредба неудържимо напомня клаузите за върховенството във федералните конституции – като напр. чл. 31 на германския Основен закон („Bundesrecht bricht Landesrecht") или чл. VI, § 2 на Конституцията на САЩ[19].

Сетне, забравили ли сме, че националните власти често се цупят, когато трябва да прилагат Общностното право, като открито подчертават тълкувателния характер на примата и неговите последици? Следователно чл. I-6 ще има ефект най-малко по отношение на легитимирането на практиката на СЕО в това отношение. Нещо повече – тази разпоредба разкрива изричното съгласие на държавите членки относно тази съществена характеристика на Общностното право. Оттук нататък, независимо дали ще разглеждаме учредителния акт на Съюза като договор или като конституция, отказът на националните власти да се подчинят на изискванията на примата вече ще представлява незачитане било на волята на общностния конституционен законодател, било на израза на съгласие на държавата да бъде обвързана и респективно на принципа *pacta sunt servanda*. Така дори досега националните юрисдикции да са можели да се позовават единствено на националните разпоредби относно примата, вече ще могат да се позовават на чл. I-6[20]. От примат, допуснат от националния правен ред на държавите членки, се преминава към примат със свое собствено правно основание[21], с което националният съдия се освобождава от пречките при упражняването на ролята му на гарант на прилагането на Общностното право, възложена му от СЕО, произтичащи от националното му право. Така пътят за приближаване на националните юрисдикции към общностната юриспруденция е открит. Това обяснява защо още преди двайсет години имаше идеи за закрепване

[19] „Тази конституция и законите на Съединените щати, които ще бъдат приети за нейното изпълнение, както и всички сключени или подлежащи на сключване договори на САЩ, ще имат предимство в страната и всеки съдия във всеки щат ще е обвързан от това, независимо от каквито и да било противоречаща разпоредба в конституцията или законите на който и да е щат".

[20] Вж. в този смисъл **Ph. Manin,** *Droit constitutionnel de l'Union européenne,* éd. Pedone, 2004, p. 485.

[21] Като приема ...най-сетне аргументацията на СЕО по делото Costa.

на принципа на примата в първичното право с оглед засилването на гаранциите за зачитането му[22].

Така от гледна точка на откритите възможности чрез издигането на принципа на примата на Правото на Съюза в ранг на писан принцип значително олекват разгледаните по-горе слабости. Препращането от Декларация № 1 към „досегашната практика на СЕО" също може да се прочете като насърчаване на пълното зачитане на нейните усилия за признаване на абсолютен обхват на примата[23]. Колкото до добавката, според която приматът се отнася само за Правото на Съюза, създадено „при упражняване на предоставените компетенции", тя не трябва да се разглежда като нещо друго, освен като строго възприемане на общностната съдебна практика, която подчертава частичния характер на превъзходството на общностния правен ред над националния, произтичащо от специалния характер на Съюза, при което действието на примата практически е ограничено до материалния обхват на договора[24]. Нали именно СЕО по делото *Costa* обвързва трансфера на компетенции и примата, извеждайки го именно от тях и признавайки имплицитно, че обхватът на предоставените на Съюза компетенции определя обхвата на приложението на примата. При това тази добавка не трябва да се разглежда като засягаща изведения по делото *Foto-Frost*[25] монопол на СЕО относно установяването на невалидност на общностните актове, включително и за превишаване на компетентността, определена от договора. Чл. III-369 на Конституцията относно преюдициалното производство е идентичен с чл. 234 ДЕО и изискването за еднообразно прилагане на Общностното право, вдъхновило решението по делото *Foto-Frost*, ни най-малко не е отпаднало.

Остава чл. I-5. Но не трябва ли той да се разглежда просто като кодификация на общностната съдебна практика?

---

[22] Вж. **V. Constantinesco,** *La primauté du droit communautaire, mythe ou réalité?*, art. précité, spéc. 122.

[23] За неограничителния прочит на тази декларация вж. **Ph. Manin,** *op. cit.*, spéc. 484.

[24] Вж. **M. Gautier et F. Melleray,** *Le champ d'application matériel, limite a la primauté du droit communautaire,* RAE 2003/2004, n° 1, p. 27.

[25] **CJCE,** 22 octobre 1987, *Foto-Frost,* 314/85, Rec. 4199.

Известно е, че за да успокои страховете, разпалени от някои национални юрисдикции относно целостта на националния конституционен ред, СЕО прие за приложими пред него правни източници общите за държавите членки конституционни традиции по отношение на защитата на основните права, така че „да не могат да се допуснат (общностни) мерки, несъвместими с основните права, признати и гарантирани от конституциите на държавите членки“[26]. Трябва ли да тогава чл. I-5 да се чете като забраняващ на СЕО каквото и да било връщане назад в това отношение?...

Независимо от предпазливостта, с която е обвито, прокламирането на принципа на примата в чл. I-6 на Конституцията създава неоспорима динамика, която не може да не засили авторитета на Правото на Съюза. Тази динамика се забелязва по отношение на цялата институционна система, по отношение на която се прилага принципът на примата.

§ II. Институционна рамка – примат с конфедерален, федерален или неопределен характер?

Действието на принципа на примата на Правото на Съюза е тясно свързано с правната природа на самия Съюз, сиреч с правната природа на текста, на който се основава. Именно тя налага тълкуване на понятията, с които този принцип е закрепен. Съществува разграничение между федерация от държави и федерална държава, между договор и конституция. Следователно приматът, закрепен в чл. I-6, ще е или примат на един акт на Международното право, или примат на един акт на вътрешното публично право. ЕС обаче трудно може да бъде приближен до един от двата модела. Негова съществена характеристика е еволютивната му същност – и в това отношение чл. I-6 бележи един съществен етап към засилването на авторитета на Правото на Съюза.

А. Примат на договор или примат на конституция?

Първо да отбележим неделимата връзка между конституционния характер на една норма и нейното върховенство.

[26] **CJCE,** 14 mai 1974, Nold, 4/73, Rec. 491.

Така или правният акт, подписан в Рим на 29 октомври 2004 г., е конституция и правопорядъкът на Съюза, създаден с него, е наистина върховен по отношение на правопорядъците на държавите членки, или пък това е договор, над който върховенство имат националните конституции. В това отношение наименованието „договор за приемане на Конституция за Европа" само засилва неяснотата и очертава едно непознато „юридическо чудовище"[27], доколкото двете алтернативи по правило се считат за взаимно изключващи се. Как да се намери отговор? Този въпрос ни връща към дебата за правната природа на ЕС – дебат сам по себе си затворен между двете големи категории за определяне на държавните обединения съгласно доктрината от края на XIX век – конфедерация от държави или федерална държава[28]. Конфедерацията от държави е обединение на суверенни държави, свързани с договор – т.е. една международна организация. Федералната държава – както показва и името ѝ – е държава по смисъла на Международното право, която се основава на един акт на вътрешното публично право: конституцията. Федерираните държави загубват държавното си качество, тъй като загубват своя суверенитет. Тези дефиниции разкриват, от една страна, че понятията за държава, суверенитет и конституция съставляват трите елемента на един триптих[29], и, от друга страна, че съществения критерий за разграничаване е в мястото на суверенитета – ако съставните единици остават носители на суверенитет, обединението е конфедерация, учредителният акт на която може да бъде само договор, тъй като конституцията е неизбежно израз на висша власт, т.е. акт на суверена. Иначе казано, конфедерацията е правопо-

---

[27] Според израза на **D. Rousseau,** *Le traité constitutionnel, un monstre juridique,* Le Monde du 22 octobre 2002.

[28] Вж. по-специално дисертацията на Луис льо Фюр, защитена през 1896 г. – **Louis Le Fur,** *Etat fédéral et Confédération d'Etats,* rééd. Panthéon-Assas 2000. Вж. също и систематичното представяне, направено от Влад Константинеско – **V. Constantinesco,** *Europe fédérale ou Fédération d'Etats-nations, in* **R. Dehousse (sous la direction de),** *Une Constitution pour l'Europe,* Presses de Sciences Po, 2002, p. 115, spéc. 120-126.

[29] Относно неделимата връзка между тези три понятия вж. **O. Beaud,** *La puissance de l'Etat,* PUF, coll. Léviathan, 1994.

рядък, производен от държавните правопорядъци, който се основава на последните и следователно е подчинен на националните конституции.

Според тази бинарна логика френският Конституционен съвет счете в решението си от 19 ноември 2004 г.[30], че чл. I-6 „няма отношение" към положението на Френската конституция „на върха на вътрешния правен ред" и поради това не изисква конституционна ревизия. В подкрепа на тази преценка деветимата мъдреци приеха, че Договорът за приемане на Конституция за Европа „запазва характера на един международен договор". Единодушното съгласие на държавите членки продължава да се изисква за влизането в сила и изменението на този договор, както и за правото на едностранно оттегляне, признато от чл. I-60[31], което разкрива, че те остават господари на учредителния акт и носители на суверенитета. Иначе казано, независимо от „наименованието си", договорът от 29 октомври 2004 г. не е конституция, която поставя под въпрос „съществуването на Френската конституция", която – като всяка конституция – предопределя своето върховенство.

Отсъствието на промяна в природата на Съюза е потвърдено от чл. I-1 на договора, според който предоставените на Съюза компетенции ще бъдат упражнявани „по общностен начин" – израз, който, както е известно, бе предпочетен пред „федералния"... Според съдиите от Пале Роял от това следва, че и при действието на Договора за приемане на Конституция за Европа приматът на Правото на Съюза във френския вътрешен правен ред, както и досега, ще се основава на чл. 88-1 на Конституцията от 4 октомври 1958 г., който изразява съгласието на конститутивната власт за участието на Фран-

---

[30] *Décision n° 2004-505 DC,* précitée. Вж. за коментар **D. Simon,** *L'examen par le Conseil constitutionnel du traité établissant une Constitution pour l'Europe: fausses surprises et vraies confirmations,* Europe, Février 2005, Chron. n° 2; **J. E. Schoettl,** LPA 2004, n° 238, p. 3; **A. Levade,** RDP 2005, p. 19; **F. Luchaire,** RDP 2005, p. 51; **J. Roux,** RDP 2005, p. 59.

[31] Докато историята на САЩ ни разкрива неделимостта на федералната връзка.

ция в европейската конструкция и чийто обхват остава ограничен от самата Конституция[32].

Така интегрирането на Общностния и националния правен ред не достигна такава степен, при която ще отпадне пречката за разглеждането им като един единен правен ред – йерархизиран, с федерален характер. Правният плурализъм се запазва, както и взаимната реципрочна зависимост на националния и общностния правопорядък. При това ще трябва да приемем, че всеки един от тях запазва собственото си виждане относно йерархичното съотношение помежду им[33]. Същевременно са известни и онтологичните претенции на всеки от тях за превъзходството му над другия[34]. Радикалният сблъсък и днес не може да намери удовлетворително разрешение[35]. За да бъде избегнат, доктрината се примирява да следи „диалога" между висшите съдилища на и в ЕС[36] или да пледира за „конституционна толерантност". Съюзът ще следи за зачитането на националната идентичност на държавите членки, формализирана в техните конституции, а държавите членки ще признават примата на Общностното право[37].

Класическата опозиция между конфедерация и федерална държава се проявява в насрещните претенции за примат на Общностното и на националното право. Европейският

---

[32] Вж. особено енергичната защита на тази гледна точка – **O. Dord,** *Ni absolue, ni relative, la primauté du droit communautaire procède de la constitution,* - *in:* **H. Gaudin (sous la direction de),** *Droit constitutionnel – droit communautaire. Vers un respect constitutionnel réciproque,* éd. Economica 2001, p. 121.

[33] В този смисъл вж. и **L. Dubouis,** *Le juge français et le conflit entre la norme constitutionnelle et la norme européenne,* Mélanges Boulouis, Dalloz 1991, p. 204, spéc. 211-214. Напоследък: **L. Azoulay,** *La Constitution et l'intégration. Les deux sources de l'Union européenne en formation,* RFDA 2003, p. 859, spéc. 866-867.

[34] В това отношение вж. между другото и бележките на Комбако – **J. Combacau,** *Le droit international: bric a brac ou système?,* APD, t. 31, Le système juridique, Sirey 1986, p. 84.

[35] Вж. **G. C. Rordriguez Iglesias,** *Quelques réflexions sur la singularité des rapports du droit communautaire avec d'autres ordres juridiques,* Mélanges. J. V. Louis, Vol. I, éd. ULB 2003, p. 389, spéc. 395.

[36] **O. Dord,** *Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé: de la nécessité d'un dialogue entre les juridictions suprêmes de l'Union européenne,* Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 4/1998, p. 98.

[37] В този смисъл вж. **J. H. H. Weiler,** *Fédéralisme et constitutionnalisme, le Sonderweg de l'Europe, in: Une Constitution pour l'Europe,* ouvrage précité, p. 151, spéc. 165-176.

съюз обаче не може да се впише в тези две категории структури, съставени от държави. Обратно – необходимо е те да бъдат оставени назад и да се погледне от нов ъгъл съдържанието на изричното текстово закрепване на принципа на примата на Правото на Съюза.

Б. Към примат на едно федеративно право

Желанието за окованване на природата на Съюза и на същността на принципа на примата в тесните рамки на алтернативата федерация – конфедерация заличава еволютивната същност на общностната правна система. Без да се спираме на разграничението между Международното и вътрешното право, както и досега се изучава[38], федералният процес се характеризира с една задълбочена цялост[39], в която „се преминава през често незабележим преход между най-тесните международни организационни форми и най-широките федерални форми"[40]. В това отношение по-голямата част от доктрината признава, че Съюзът вече е преминал стадия на конфедерацията, без обаче да е достигнал този на федералната държава[41]. Така правната система на Съюза широко заимства от международното и от вътрешното право и динамиката помежду им не е блокирана. Този кръстосан правен строеж проличава в правната природа на Съюза и на неговия учредителен акт. Той вече може да се нарича федерация – по смисъла, който влага Карл Шмит и в отклонение от това, което представляват САЩ с конституцията от 17 септември 1878 г. Ако следваме логиката на Карл Шмит, федерацията може да се определи

---

[38] Напоследък относно разграничението между Международното и вътрешното право, между федерацията и конфедерацията вж. **Ch. Leben,** *Réponse a Joschka Fischer: Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral* – in: **C. Joerges, Y. Mény, J. H. H. Weiler,** *What kind of Constitution for what Polity?*, RSCAS 2000, p. 85.

[39] В това отношение вж. особено стимулиращото разсъждение на Е. Цолер – **E. Zoller,** *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution a la théorie de la fédération d'Etats,* RCADI 2002, vol. 294, p. 41.

[40] **P. Reuter,** *Organisations européennes,* PUF, coll. Thémis, 1965, p. 194.

[41] Вж. например **V. Constantinesco,** *Europe fédérale ou Fédération d'Etats-nations,* art. précité, spéc. 126-131; **E. Soller,** *Droit constitutionnel,* ouvrage précité, spéc. 29-30; **Ph. Manin,** *op. cit.*, spéc. 66-72; **J. P. Jacqué**, *Droit institètionnel de l'Union européenne,* 3é éd., Dalloz 2004, spéc. 92-98.

като устойчив съюз от държави за създаване на ново политическо общество, което обаче ще позволи съществуването на отделните щати като политически единици[42]. Актът, на който се основава, е един федеративен конституционен пакт, който има смесена природа – едновременно договор между щатите и основен закон, който урежда организацията на публичните власти и разпределението на компетенциите между федерацията и съставляващите я щати. Каква е силата на този федеративен конституционен пакт и как тя еволюира, проличава от американската конституционна история[43].

Членовете на Филаделфийския конгрес съставят Конституцията на САЩ от 17 септември 1787 г. като пакт между държави, макар че според тях този пакт трябва да има по-голяма сила от акта за конфедерацията от 1777 г. Още през 1803 г. обаче в решението по знаменитото дело *Marbury v/Madison* съдията Джон Маршал отхвърля договорната рамка на федералния пакт и го анализира в конституционен контекст като акт на волята на суверенния народ. Макар последиците от това решение да се проявяват в налагането на принципа на върховенство на Конституцията над органите на федералната власт, по-специално Конгреса, тази промяна в характера и този преход от договор към Конституция позволяват и монополизирането на правото да дава автентично тълкуване на конституционния текст на федералния съдебен орган[44].

По същия начин СЕО би могъл да констатира превръщането на Съюза в конституционен правопорядък и да се обоснове с изричното му основание, за да потвърди още по-категорично примата на Правото на Съюза. На една такава конституционна еволюция не би могъл да се противопостави аргументът за мястото на суверенитета. Абсолютният примат на Правото на Съюза изобщо няма да означава, че Съюзът става суверенен. Далеч от всякаква компетентност относно компетенциите, той ще остане белязан от принци-

---

[42] Нещо като *tertium datèr* между конфедерацията и федералната държава!

[43] За това вж. **E. Zoller,** *op. cit.,* spéc. 81-113.

[44] Така през 1819 по делото *Mc Culloch v/Maryland* Върховният съд отхвърли тълкуването на щата Мериленд относно властта на федералния Конгрес да създаде една банка (за текста на това решение вж. **E. Zoller,** *Grand arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis,* PUF 2000, spéc. 129 et s.).

па на специализираността и силата на неговото право ще се проявява само в областите на предоставените му компетенции. Така просто ще се реализира едно поделяне на суверенитета, характеристика на федерация от държави, при което съставните единици и съставената от тях единица ще трябва да признаят на другия област, в която той е суверенен – в отклонение от постулата за неделимия суверенитет, на който са подчинени моделите на федерацията и конфедерацията. Най-сетне при действието на Конституцията Съдът няма да има по-широки средства за налагане на увеличаването на тежестта на Правото на Съюза. Вярно е, че отсъствието на йерархизирана власт над националните съдилища представлява непреодолима пречка за разрешаването на конфликта между Общностното и националното право. Но и в това отношение може да се предвиди определен напредък. По делото *Commission c/Italie*[45] СЕО допуска осъждането на една държава членка за нарушение на договорите, изразяващо се в акт на съдебен орган, а по делото *Köbler*[46] установява принципа за отговорността на държавата за нарушаване на Общностното право във формата на акт на националния върховен съд[47]. По този начин СЕО си присвоява правото да осъжда решенията на националните съдилища. Е, как да не видим в това зародиша на една тенденция към възприемането на СЕО като най-висша съдебна инстанция?...

---

[45] CJCE, 9 décembre 2003, **Commission c/Italie**, C-129/00. За коментар вж. D. Simon, La condamnation indirecte du «manquement judiciaire»: le juge national doit être asservi par le législateur au respect du droit communautaire, Europe, Mars 2004, Chron n° 4.

[46] CJCE, 30 septembre 2003, **Köbler**, C-224/01, Rec. I 10239. За първи коментар вж. D. Simon, La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire par une juridiction suprême, Europe, novembre 2003, Chron. n° 12; O. Dubos, La violation du droit communautaire par une juridiction nationale: quis custodies custodiet? Custodies ipsi, scilicet…, JCP, Administration et collectivités territoriales, n° 43, 20 octobre 2003, n° 1943.

[47] По-нисшестоящата национална юрисдикция, сезирана с иск за обезщетение, ще трябва чрез преюдициален въпрос да възложи на СЕО грижата да прецени дали по-висшестоящата юрисдикция наистина е нарушила Общностното право. Тя ще го направи с голямо желание, като се има предвид, че това ще ѝ позволи да „отхвърли всяко съмнение в своята безпристрастност" (concl. Léger sur l'arrêt **Köbler**, sp. pt. 111).

СТАТУТ И СТАТУС В ЕВРОПЕЙСКАТА ДИСКУСИЯ ЗА КОНСТИТУЦИЯТА

Д-р Стефан Хаак
Университет на Лайпциг

I. Статутът и статусът като опорни точки в конституционната мисъл

По времето, когато се обсъждаше създаването на „Европейската конституция" в средата на 90-те години, като последица от Маастрихт и точно след проектоконституциите на Европейския парламент, се проведе широк диспут между германските експерти по Конституционно право[1]. Диспутът се въртеше около въпроса дали ЕС като наднационална организация би могъл да има истинска конституция или конституцията е характерна само за държавата. Съвместно бяха обсъдени както фактически, така и концептуални въпроси и част от противоречивите мнения, които съществуват и днес, се зародиха от факта, че терминът „конституция" се използва с различни значения. Влиятелни представители на англо-саксонската школа по Европейско общностно право, както и Върховният съд на Германия и някои германски експерти в областта на Конституционното право от известно време се опитват да предизвикат меморандум за Европейска конституция[2]. Но това схващане срещаше единствено съпротива, докато със сключването на Договора от Маастрихт въпросите относно завършването на бъдещата интеграция

[1] Вж. напр. **Roland Bieber –** in: **Ipsen et al. (eds.),** *Verfassungsrecht im Wandel,* Cologne et al. 1995, pp. 291 ff. И в същия том Meinhard Schröder, p. 509 ff.; също и **Christian Koenig,** Die Öffentliche Verwaltung 1998, p. 268; **Thomas Läufer –** in: *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz,* Munich 1995, p. 355 ff.

[2] В англоезичната литература като напр. **Trevor C. Hartley**, American Journal of Comparative Law 34 (1986), 229; ***Eric Stein,*** Americal Journal of International Law 75 (1981), 1; в германската литература примерите са: ***Hans Peter Ipsen,*** *Europarecht*, 1987, p. 195. Германският федерален конституционен съд нарече ДЕО „конституцията на тази общност" в решението си от 18 октомври 1967 г. (1 BvR 248/63 und 216/67; E 22, 293, 296).

бяха поставени на дневен ред. Изборът на термина „конституция" бе възприет като индикация за държавния характер на съюза от държави, който поставя на изпитание суверенитета на държавите членки чрез интеграционния процес (до степен, до която все пак да съществуват)[3]. По-нататъшното изложение показва степента, в която терминологичните несъответствия са отговорни за този диспут за Европейска „конституция". Какво означава това, че сега СЕО разглежда тези договори като „европейска конституция" след делото „*Les Verts*"[4] и това че предстои гласуването на акт, който трябва да замени тези договори като „Договор за приемане на Конституцията за Европа"?

В следващия параграф две принципни разбирания за термина „конституция" трябва да бъдат разграничени: едното, употребимо както в разговорния език, така и в юридическия[5], е върховенството на разпоредбите и статутите, чрез които тези разпоредби са конкретизирани. Всеки опит да се утвърди концепцията за конституцията трябва да е отнесен към статут, който насочва фокуса към специални правила и тяхното място в структурата на нормите (II). Другото разбиране на термина „конституция", което също се използва и в разговорния, и в юридическия език, се различава от свързаното със статута разбиране. Тук „конституция" означава състоянието или статута, който притежава дадено лице или предмет. Би могло да се каже например, че държавата е в добра или лоша конституция. Значението „конституция" тук означава „състояние" и е свързано със значението на статуса (III).

Несъответствието между свързаните със статута и със статуса концепции за конституцията също така трябва да бъде разгледано и в светлината на дискусията относно Конституцията за Европа. Тези (както и други) различаващи се концепции са допринесли за съществуващите несъответствия във възгледите. Това, което трябва да поясним, е степента, до която е оправдано да се третира конституци-

---

[3] Пример за това е **Dieter Grimm,** *Juristenzeitung,* 1995, p. 581.

[4] **CJEC,** 294/83, *Les Verts.*

[5] Разликата между общите и правните концепции за конституцията също трябва да бъде разгледана.

онният договор, който да бъде утвърден като статут, притежаващ характеристиката на конституция, и ролята, която има концепцията, свързана със статуса днес и в предстоящия процес на интеграция (IV и V).

II. Основи на конституционната мисъл, свързана със Статута

1. Конституциите като основни съвкупности от правила за обединения: организационната концепция за конституцията

Концепцията за конституцията, която обвързва този термин с различни статути, обикновено приема организационна или догматична юридическа форма. В организационен смисъл „конституция" означава основополагаща съвкупност от норми и терминът е свързан с наличието на обединение, организирано по определен начин: основният статут, който определя взаимодействието между участващите членове, който конституира органите на обединението, осигурява кворум и оправомощава обединението да действа. Функционирането, задачата и проявлението на обединението са определени от тези статути. Конституцията в организационен смисъл формира обединенията като организации.

Терминът „конституция" с горепосоченото му значение може да бъде използван както за публични, така и за частни образувания. Конституцията на образуванията на частното право е във формата на техните устави или харти; съответно можем да използваме думата „конституция" и за основните правила на корпорациите, кооперациите или които и да е други частни организации. Към вътрешните актове могат да се споменат и нормите на съответното дружествено право. Можем да открием конституции с това организационно значение и при образуванията на публичното право, от органите на местното управление на градовете и общините, през църковните съвети, до специфични органи на управлението. Терминът „конституция" се употребява дори в публикации на Международното право, в които обознача-

ва меморандуми за обединяване и основни статути[6]: Хартата на Обединените нации се смята за конституция на ООН, тъй като тя ги трансформира в организация на Международното право и ги оправомощава да действат.

Тази организационна концепция може да се отнесе и към държавите като специални образувания. Държавата има своите организационни правила, като описаните по-горе, на които се основават взаимодействията в нея и които се съдържат в съвкупност от норми на публичното право, конституиращи държавата като обединение[7]. Въпреки специфичните си особености държавите са само една от многото форми на човешки обединения, които имат свои основни статути. Очевидно няма смисъл от разграничаването на термина „конституция" в неговото функционално и организационно значение, който да обозначава само съвкупността от основните правила на държавата. Общият знаменател е организираното обединение.

2. Конституциите като върховно право: правната концепция за конституцията

А. Върховенство и правна същност на конституцията

Юридическият език използва термина „конституция" в по-широко значение от това на съвкупност от основни правила на дадено обединение. Конституцията е синоним на „върховно право": описва съвкупността от върховни правила, първи по значимост и с най-висша юридическа сила в системата на правото. Правното значение на конституциите е на източници на правото, чиито разпоредби трябва да се прилагат със силата на правни норми. Предпоставка за това определение на „конституцията" трябва да бъде правната им същност: юристите да основават правните последици на нейните норми, конституциите да определят решаването на даден правен спор. Употребата на термина

---

[6] ***Max Sørensen,*** International and Comparative Law Quarterly 32 (1983), 559, 562.

[7] В германската юридическа литература това е наречено „право на държавна организация" (*Staatsorganisationsrecht*) – вж. напр. **Christoph Degenhart,** *Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht,* 20th edition, Heidelberg 2004.

с това значение също така цели създаването на специален статут, в който законодателят кодифицира тези правила. Този статут е нещо повече от хартата на което и да е обединение: съвкупността от норми, която правото определя като конституция, съдържа основополагащите правила на една автономна правна система.

Б. Съдържание на конституцията

Според съдържанието си конституциите се характеризират като върховно право[8], което:

- закрепва основните принципи и дялове на една автономна правна система в общозадължителни правила. Те придават юридическата сила на основите на правния ред;
- урежда правомощията, ранга и взаимодействието на върховните органи. Върховните институции в дадена правна система са уредени от конституционни разпоредби и по този начин се използват за създаване на законите, прилагането им и контрола над тях. Формата и силата на тези разпоредби е общозадължителна;
- съдържа правила, според които вторичните правни норми се създават, за да осигурят ефективното им прилагане[9]. Всички закони в дадена правна система основават своята приложимост на конституцията, която ги предвижда, и по начина, по който ги предвижда. Конституционните норми също така определят кой може да отменя разпоредби на нормативни актове с по-нисша юридическа сила или да ги обявява за недействителни. Конституциите според правното значение на термина регулират произхода на нормите и дават дефиниция на право и закон;
- определя правното положението на индивида в системата на правото. Основните права на човека очертават основните свободи, както и границите, в които държавата може да се намесва в живота на своите граждани. В демократичните общества конституцията също така постановя-

[8] За повече информация относно характеристиките на конституцията вж. **Josef Isensee:** Isensee/Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts,* vol. II, 3rd edition, Heidelberg 2004, sect. 15 note 187; **Jean Paul Jacqué,** *Revue universelle des droits de l'homme,* 1995, 397; **Jean-Claude Piris,** *Europarecht,* 2000, 311.

[9] Вж. напр. **Alec Stone,** *The Review of Politics,* 56 (1994), 441, 444 ff.

ва по какъв начин индивидът може да участва в управлението и развитието на държавата, предопределяйки и ранга на тези разпоредби. Дава и възможност на индивида да се позовава на правните разпоредби.

Изброените характеристики са задължителното съдържание на една конституция, разглеждана от гледна точка на правното значение на термина; институциите, нормите и правното положение на индивида очертават съществените елементи на всяка система според публичното право. Ако конституционен акт пропусне да урегулира някой от тези съществени елементи, това ще означава, че конституцията не е изчерпателна; че има празнини и може да бъде допълнена от други разпоредби. Формата на тези норми е отделен проблем, който ни поставя въпроса относно конституционната форма.

В. Форма на конституцията

Образът на конституцията, разглеждана в правния смисъл на термина, обикновено е във вида на конституционен акт: той кодифицира нормите на конституцията в единен текст. Конституционните статути имат свои специфики, сравнени с други правни актове: изменението им е свързано с изисквания за квалифицирано мнозинство и специални процедурни правила. Тези правила са уредени в самия конституционен акт – обстоятелство, което доказва конституционния произход на съвкупността от правила, които се ползват от върховенството на конституционната норма: като върховно право, което не черпи правила за изменението си от друг правен акт с по-висша юридическа сила или с други думи: конституцията сама урежда условията и начините за своето изменение. Връщането към надпоставеното право по необходимост е изключено: когато изглежда възможно, разглежданата норма не се ползва с върховенство.

Формата на конституцията винаги зависи от спецификата и обхвата на нормите и от мястото им в системата на правото. В правни системи, които не са основани на закони или при които законите са само част от цялата система, конституцията като върховен закон може да бъде приложима по различен начин, както прецедентът и обичайното

право. Единственият критерий регулацията да произхожда от конституцията е тя да има върховенство и да се прилага, без да черпи своята задължителност от друг акт. Кодификацията на тези правила в акт, наречен „конституция", е признак на конституцията, разглеждана от гледна точка на правното значение на термина, а не необходимо условие[10].

Г. Автономната правна система като необходимост за конституцията в юридически смисъл на термина

Според юридическото си значение „конституцията" е право. Тя е свързана със съществуването на самостоятелна правна система, която е независима и автономна и която притежава необходимите нормотворчески и нормоприлагащи инструменти, както и такива за контрол над прилагането на правото.

Терминът „конституция" предполага правни разпоредби със специфични характеристики и е проявление на правното мислене, доколкото е свързан с термините „право" и „правна норма". Правното значение на думата „конституция" трябва да бъде извлечено от правната мисъл и да бъде ограничено до правния аспект като термин от юридическото мислене. Смисълът на термина може да бъде разбран чрез това ограничение: то помага при систематическото тълкуване на йерархията на правните норми. Въпросите относно отношението между тази система и държавата не допринасят съществено за формирането на този правен термин, тъй като правното значение на думите представлява отделна категория[11]. Степента, до която правните системи съществуват самостоятелно от държавата, е въпрос, излизащ извън чисто правния контекст. Необходимост за конституцията в юридическия смисъл на думата е правна система, приложима извън себе си и ръководена от статут.

---

[10] За повече информация вж. **Francis Snyder,** *Collected Courses of the Academy of European Law,* vol. IV/1, The Hague et al. 1995, p. 41, 54.

[11] Постижение на „Reine Rechtslehre" на Калсен е обсъждането на този въпрос и всичките последици в дълбочина и достигането до крайното заключение.

III. Основи на конституционната мисъл, свързана със статуса

1. Организация на публичната власт като статус

Разгледахме статутите и нормите, свързани с тях, а сега ще спрем вниманието си върху тълкуването на термина „конституция" от гледна точка на статуса на определена общност. Въпросният статус е статусът на Общността с оглед системата на публичния ред, който създава. Тази система се регламентира от върховни актове: прилага се в общини и райони, в области и в цялата държава; федерациите, каквито са Съединените щати и Германия, биха имали допълнителния суверенитет на своите държави членки. По този начин публичната власт е организирана в различни нива на самостоятелно действие. Подобна обвързана структура за вземане на решения би могла да бъде организирана само ако степенуването и взаимодействието на отделните суверени е строго дефинирано. Организацията на публичната власт в единна общност включва определянето на статуса на всяко участващо звено. Тази дефиниция изисква наличието на подчиненост. Решението за степенуването на суверените в тази общност произтича от ниво, което не е непременно надпоставено, но е независимо от собствения си статус. Всеки определен статус по необходимост произтича от независим акт на предоставяне на статус. Задължително има носител на върховна власт при вземането на решения от структури, комуто е възложена организацията на публичната сфера без намесата на други нива. Правото на основната организация не може да бъде определено като производно право: то съдържа своите основания в себе си.

2. Статусът на Общността като независима политическа единица

Погледнато от по-различен ъгъл, казаното по-горе означава, че всяка отделна общност трябва да бъде установена като вътрешно и външно обособена единица на определено ниво от политическите си взаимоотношения. „Конституцията" в този смисъл е относима, от една страна, към дадено определяемо пространство (както и статусът на правомощията в

него), а от друга, е аспект на отграничаването на това пространство от всички други, придавайки му собствена вътрешна определеност и оформяйки го като самоконституираща се единица. Системата на публичната власт по същество и обем е определена от принципа на солидарността. Въпросът защо това пространство измежду всички останали трябва да бъде конституирано като независима единица с определени граници стои в ядрото на идеята за конституиране на реда. Отговорът може да бъде открит в самосъзнанието на политическата единица, което въвежда специфична представа за причината на съществуването си[12]. Тя произтича от факта, че това е фундаментална политическа връзка на дадена общност, създадена независимо, при която не всеки мотив за взаимосъществуване е достатъчен за установяването на този ред: конституиращата идея трябва да съдържа възможност за индивидите в това пространство да бъдат включени в общите връзки във вътрешните и външните конфликти; конституиращият системата елемент в тяхното съзнание води до стабилна сплотеност на субектите на системата. Определената по този начин общност може да просъществува като независима единица въпреки наличието на вътрешни или външни сътресения.

Подобно обединение за политическа автономия може да бъде увеличавано или намалявано и обратно. Непроизводната възможност за вземане на решения, която то създава, може да не се прояви в тази преходна фаза, което за известно време би затруднило установяването на наличието ѝ. Водят се политическите и правни спорове за установяването ѝ[13]. Но едно е сигурно: без тази възможност не може, тъй като всяко общество е основано на управленски струк-

---

[12] За повече информация навсякъде в моите разработки: ***Stefan Haack*** *– in:* **Astengo/Neuwahl (eds.),** *A Constitution for Europe? Governance and Policy-Making in the European Union,* vol. II, Montréal 2004, p. 1; под печат в Германия – in: Kritische Vierteljahresschrift, 2005, Issue 1.

[13] Каквито са в САЩ по време на Гражданската война или в Германия по времето на Бисмарк като резултат от унифициране на империята. За информация относно последното вж. **Stefan Oeter**, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,* 55 (1995), 659, 664 ff.; неговият теоретичен подход се различава от нашия. Значимостта на отделянето на южните щати за конституционното право е разгледано от ***Carl***

тури, които изискват определяне на статуса на носителите на властническите правомощия. Определянето на статуса може да бъде отнесено към носителя на върховна власт, който я упражнява от позицията на своята независимост.

3. Учредителна и учредена власт в статус-концепцията за конституцията

Конституцията в смисъла на статус е възможността, която независимата власт на определено ниво има при определянето статуса на всички останали суверенни участници относно организацията на общността, произхождаща от собствената ѝ автономия. Тази автономия се извлича от съответния имидж на общността, който я представя като независима политическа единица, водена от специфична обединителна идея. Затова процесът на създаване на конституцията се определя като подчиненост на общността до известна степен на тази обединителна идея. Отговорът на основния въпрос защо дадена общност е определена в своя географски обхват с оглед тези граници и трябва да бъде обединена като независима политическа единица е в акта на създаването на собствена конституция. Това характеризира ролята на учредителната власт, носителя на конститутивната власт. От гледна точка на статуса учредителната власт означава установяването на непроизводна, определяща статуса върховна власт, която може и е компетентна да организира публичната сфера.

Pouvoir constituè като учредена власт не може да конституира първични управленски правомощия[14]. Учредената власт не създава окончателно и върховно обединение; съществуването ѝ е свързано с наличието на общество. Формата и същността ѝ са определени от съдържанието на конституиращата общността идея за реда: елементът, от който произтичат свободата и ограниченията на общността, същевременно е и основата на нейната вътрешна политическа форма. Специфичната връзка, чиито корени са в

Schmitt, *Verfassungslehre,* Munich, Leipzig 1928, pp. 373 ff., чието мнение е основано на Джон Калун.

[14] **Jörg Gerkrath,** *L'emergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Paris 1997, p. 261.

съзнанието, включва модел на реда и определя учредената власт: нация, която обединява, основана на определено национално съзнание и определяща свободата си като основа на своето общество, организирана чрез формирането на адекватна демократична структура на суверенитет, изведена от понятието за суверенна власт на народа.

Посочените конституционни образувания регулират и контролират действията на всички носители на производна власт.

4. Държавата като основен елемент в идеите за конституция, основани на статуса.

Статус-идеите за конституцията са свързани с основната организация на публичното пространство на дадена територия. Тяхното ядро е формата на политическата връзка, произхождаща от чувството на солидарност в една общност, която осигурява съществуването ѝ. В съвременния свят тази връзка се проявява под формата на държавата.

Решението за статуса на подчинените връзки и взаимоотношения и организацията на публичното пространство чрез определянето на съответната публична власт изключва други върховни власти от същия вид: конкретна общност може да се обедини само веднъж; претенцията за автономия, която организира публичното пространство, по принцип трябва да бъде изключителна. Всяко ново обединение заличава предходните; съществуването на подчинени обединения, в които общността участва доброволно, зависи от одобрението на върховната власт; те не могат да са организирани със статуса на напълно независими. Общностите, провинциалните райони, както и федералните държави не конституират решаващи структури, които сами да се определят като независими. Бегъл поглед върху политическата реалност отвъд Европа показва, че подобни обединения съществуват и до днес: статусът на политическата избирателност все още е държавата.

IV. Влиянието на концепциите за Конституцията върху Конституционния договор

Основавайки се на произхода на различните статут- и статус-концепции за конституцията, можем да преоценим конституционната значимост на договора, който предстои да бъде ратифициран от държавите членки на ЕС.

1. Договорът за приемане на Конституция за Европа като конституционен статут

Ако употребим термина „конституция" с функционалното и организационно значение, описани по-горе, можем да определим настоящия Договор за приемането на Конституцията за Европа (КЕ) – както и ДЕС и ДЕО – като конституция. Той конституира организационната структура на общността. Уредбата на Европейските органи в член I-18 и сл. прави Съюза обединение с правомощия за действие. Член I-3 КЕ определя задачите, чл. I-5 КЕ урежда основните правила за взаимодействие между членките (заедно с редица други разпоредби).

До каква степен би могла регулативната рамка, предвидена от договора, да се разглежда като „конституционен закон" в юридически смисъл на термина? Както бе споменато, това би трябвало да бъде съвкупност от върховни разпоредби на една автономна правна еденица. Проблемът тук е не правната същност, а въпросът за тази правна същност на Съюза (неговото Първично и Вторично право), чиято претенция за валидност не може да произхожда от други разпоредби. И до днес се води спор относно това. Като начало Общностите могат да бъдат основани на нормите на Международното право и от тази гледна точка разпоредбите на Правото на ЕС му придават качеството на автономна организация със собствена легитимност според някои[15]. Но повечето автори не споделят тази позиция (и поддър-

[15] Вж. и **Trevor C. Hartley,** *Constitutional Problems of the European Union,* Oxford, Portland 1999, p. 140 ff.; **Theodor Schilling,** *Harvard International Law Journal,* 37 (1996), 389.

жат схващането на Европейските органи)[16]: те възприемат Общностното право като автономна система, която се е разграничила от произхода си от Международното право чрез практиката на СЕО относно предимство при прилагането и незабавната приложимост и може да бъде отнесена към него само от историческа, не и от правна гледна точка[17]. Ако приемем тези разбирания за независимостта на системата на Европейското право, както и предпоставката за независимо прилагане на Общностното право, следващата стъпка ще постави въпроса до каква степен съдържанието на разпоредбите на конституционния договор може да бъде върховно право на Общностите.

- Членове I-1 до I-6 от Договора за приемане на Конституцията за Европа прогласяват редица конституционни принципи на правната система на ЕС. Други основни начала като обвързващата сила на правните норми могат да се извлекат от преамбюлите (на Конституцията и на Хартата за основните права на Съюза), както и от разпоредбите на Части втора и трета (напр. чл. II-47 до II-50, III-158 КЕ)[18].
- Членове I-18 до I-28 от Конституционния договор определят отговорностите и ранга на върховните органи на Общността, а членове III-232 – III-291 регламентират тяхното юридически обвързано взаимодействие.
- Подзаконовите юридически актове на Вторичното право черпят своята валидност от разпоредбите на Конституционния акт от момента на влизането му в сила. Нормите на Договора определят условията за създаването, трайната ефективност и прекратяването на действието на законите (членове I-32 – I-38, III-271, III-302, IV-3 КЕ).

---

[16] Вж. между другото и **Matthias Herdegen,** *Europarecht,* 5th edition, Munich 2003, note 80; *Joseph H. H. Weiler/Ulrich R. Haltern,* Harvard International Law Journal 37 (1996), 411.

[17] СЕО по делото *Van Gend & Loos,* 26/62 и *Costa/ENEL*, 6/64. Това развитие е разгледано подробно (и спорно) от **Leigh Hancher,** *Netherlands Yearbook of International Law,* 25 (1994), 259; **Eric Stein,** *op. cit.* (n. 2); **Joseph H. H. Weiler,** *Yale Law Journal,* 100 (1991), 2403; **Bruno de Witte** – in: **Craig/de Búrca,** *The Evolution of EU Law*, Oxford 1999, p. 177.

[18] За еволюцията на европейските конституционни принципи вж. **Jochen Abr. Frowein** – in: *Festschrift für Werner Maihofer,* Frankfurt/Main 1988, p. 149.

▪ Основните права, вътрешнопазарните свободи на индивида и възможността индивидът да въздейства върху цялостния политически процес по формиране на обществото също могат да се извлекат от Конституционния договор (членове I-6, I-8, I-45, II-1 – II-50, III-18, III-22, III-29 КЕ и др). Така той предопределя съставянето на специални закони за участието на индивида и за свободите, които може да претендира пред съда.

Тези няколко признака показват степента, до която съществените критерии на конституцията в правен смисъл на термина могат да бъдат открити в проекта за Конституционния договор. Тези критерии за първи път са събрани в единен акт, въпреки че са се прилагали като конституция на Съюза в предишната си форма, меморандумите за асоцииране и техните изменения, подтвърдени от редица конституционно значими решения на СЕО.

2. Европейският политически статус: основните обединяващи структури в преход

Какво е конституционното положение на ЕС от гледна точка на разбиранията за конституцията, свързани със статуса? Ако го приложим към структурата на Съюза, описаният погоре подход разкрива, че държавите членки на ЕС са форми на основното политическо обединение на техните общности и до днес. Статусът на Съюза (както преди, така и след Конституционния договор) доказва, че Съюзът като наднационално европейско обединение остава обвързано с конституционните структури на държавите членки. Това ясно е изразено от разпоредбите на Конституционния договор.

▪ Член I-9 КЕ запазва принципа на ограничените правомощия заедно с принципите на субсидиарност и пропорционалност, що се отнася до ограничаването на властта. За разлика от сега, Европейският съюз няма да може сам да разшири компетенциите си за в бъдеще; тези компетенции са му прехвърлени.

▪ Член I-59 КЕ позволява на държавите членки да се оттеглят от ЕС[19]. Текстът на Конституцията относно това право ясно показва, че доброволно е не само присъединяването на държавата, но и нейното членство по-нататък.

▪ Член I-58 КЕ позволява предприемането на санкции срещу държава членка, която нарушава Договора, без да ги налага чрез сила. Задълженията на държавите членки са основани на волята за сътрудничество.

▪ Член IV-7 КЕ определя държавите членки като основни участници в бъдещите изменения; те продължават да са господари на Договорите. Опциите за участие на Европейските институции, с изключение на Европейския съвет, са ограничени до даването на предложения и провеждането на консултации. Изключването им от вземането на решения доказва, че държавите членки не толерират обединение, което засяга собствения им статус на господари на Договорите.

▪ За разлика например от германския Основен закон, Договорът за приемане на Конституция за Европа не съдържа защитено от изменения конституционно ядро. Държавите членки на ЕС могат да приемат всякаква разпоредба в Договора чрез единодушно съгласие помежду им, което дори може да засегне съществуването на Конституционния договор[20]. Статусът на ЕС все пак зависи от волята на държавите членки, както е било и досега.

Конституционният договор не урежда статус-определящите елементи на националния суверенитет. В сегашния му вариант той не обвързва Общностите с участие от какъвто и да било вид, което може да се възприеме като прехвърляне на държавнически правомощия.

---

[19] Относно това и предишното правно положение вж. **Juli Zeh,** *Zeitschrift für Europäische Studien,* 2004, 173.

[20] **Trevor C. Hartley,** *op. cit.* (n. 15), p. 147 (относно правното положение до момента).

V. Статутът и Статусът в бъдещия интеграционен процес

Каква е връзката между статут- и статус-конституционните елементи в процеса на бъдеща интеграция? Какво означава създаването на една самоопределяща се система от гледна точка на политическия статус?

Развитието на Общностите от 1992 г. насам е доказало, че волята за политическо оформяне не е ограничена до правния аспект на неограничена независимост. Договорът от Маастрихт обобщи отговорностите на държавите, свързани със статуса на независимостта на общността[21]. Това е пряко приложимо към въпросите на финансовата политика на Еврозоната и обхваща и основните моменти на икономическия контрол, както и основните разпоредби, засягащи чужденците. Други основни полета на дейност на класически автономните държави, каквито са политиките на имиграцията, отбраната и разследването на престъпления, също са уредени от Първичното право на наднационалното обединение и са станали предмет на европейските политики относно техните междудържавни отношения. Интеграционният процес, свързан с единния пазар, който води до неограничен икономически съюз и съвместна парична политика, задейства автоматично механизмите, които обединяват и другите сфери на регулация, каквито са закрилата на потребителите, борбата с престъпността и обществените работи[22]. Започналото развитие предопределя процеса на интеграция, който от своя страна засилва тенденцията на европейско ниво към автономия. Сегашното положение на наднационална структура предполага, че общността е

---

[21] Някои приеха Маастрихт като израз на отказ от страна на държавите членки от претенциите им за суверенитет: **Fritz Ossenbühl,** *Deutsches Verwaltungsblatt,* 1993, p. 629, 631; **Hans Heinrich Rupp,** *Neue Juristische Wochenschrift,* 1993, p. 38, 40.

[22] Вж. разпоредбите на Конституционния договор – Имиграция: чл. III-168 КЕ; Отбрана: чл. III-210 – III-214 КЕ; Борба срещу престъпността: чл. III-172 – III-175 КЕ (правосъдие); и чл. III-176 – III-178 КЕ (полиция). Някои от тези отговорности бяха предоставени на ЕС от Договора от Маастрихт (Глави V, VI ДЕС). Относно политиката за пазара на труда вж. чл. III-97 и сл. КЕ, за социалната политика чл. III-103 КЕ.

навлязла в променяща статуса ѝ фаза. Пътищата към Европейско обединение, по които Европа върви, са свързани с въпроса дали конституиращата обединението идея за ред ще стане по-отчетлива и ще превърне европейската сфера на интеграция в независимо обединение[23]. Дискусиите около приемането на Турция в ЕС посочиха ясно трудностите около това развитие и в същото време показаха откъде да започне определянето на обхвата и границите на Европейското обединение.

Създаването на саморегулираща се система за известно време бе в основата на усилията на европейската интеграция. Европа е достигнала точката, при която досегашното вече не е достатъчно. Докато ЕС се стреми да постигне политическо обединение, той изисква, като допълнение към своята автономна правна система, подкрепата на конституиращата обединението идея за реда. Конституционните статути, какъвто е Конституционният договор, са стъпки към интеграцията; въпреки това значението им остава свързано с въпросите на статуса. Този проблем засега остава политически неразрешен, дори след приемането на Договора.

[23] Вж. **Stefan Haack,** *op. cit.* (n. 12). Интересна дискусия за историята на идеите може да се открие в малка книга, озаглавена „*Falls Europa erwacht*" на философа Петер Слотердийк (***Peter Sloterdijk,*** Frankfurt/Main, 2002), който основава твърденията си на разработките на Жан-Кристоф Руфин и Пеми Браг.

КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА – РАДИКАЛЕН СКОК ИЛИ ОСЪЗНАТА ЕВОЛЮЦИЯ?

Доц. Благой Видин
Ръководител на Катедрата по Международно право
и Международни отношения на Софийския университет
„Св. Климент Охридски"

Ст. ас. Мариета Рабохчийска
Юридически факултет на Софийския университет
„Св. Климент Охридски"

Към края на м. януари 2006 г. Договорът за Европейска конституция е ратифициран от половината държави членки[1]. Далеч по-съществено обаче е отхвърлянето на Договора на референдуми в две от държавите членки. Става въпрос за Франция и Нидерландия и референдумите в тях съответно на 29 май 2005 г. (от всички гласували отрицателен вот дават 54,68%) и 1 юни 2005 г. (от 63% гласували отговор „не" дават 61,7%, което само по себе си е факт, заслужаващ отбелязване). Случилото се във Франция и Нидерландия заслужава внимание по две причини: първо, двете държави са сред учредителките на Европейските общности и винаги са били двигател на процеса на европейска интеграция и второ, предмет на настоящото изследване са и последиците от отхвърлянето на Конституцията в тези две държави след внесените промени в нея.

Всички посочени дотук данни (и особено последните) не са самоцелна статистика, а провокират важен въпрос от изследователска гледна точка – какво е естеството и кои са особеностите на текст, който едни държави приемат, а други категорично отхвърлят; кои сред разпоредбите му са от особено значение, като пресечна точка на противоречия и компромиси между държавите членки.

---

[1] Източник на статистическите данни: http://www.europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm.

Налага се и въпросът дали хората, гласували против Конституцията във Франция и Холандия, дори след разяснителни кампании, всъщност са я чели или по-скоро са се поддали на определен тип настроение, повлияни от общата политическа нагласа в страните си. Подобна забележка не е критика към гласувалите „против" или безусловна апологетика на Конституционния договор, а опит и стремеж да се открои основният въпрос, на който ще търсим отговор по-надолу.

Конституцията, изработена от Европейския конвент и представена на 18 юли 2003 г., стана обект на промени по няколко много важни пункта, за да бъде подписана в окончателния ѝ вариант на междуправителствената конференция (МПК) в Рим на 29 октомври 2004 г. На практика става въпрос за „предварителна ревизия"[2] на проекта на текста; за промени „в крачка" преди окончателното подписване на Договора, който от този момент нататък вече е предмет на ратификация от всяка страна членка. Иначе казано, държавите разполагаха с време (своеобразен преходен период, който се оказа малко повече от година), за да изчистят спорните въпроси и да разрешат противоречията си по-най-деликатните въпроси.

По-надолу ще се опитаме да проследим именно направените промени (съдържанието на тази „предварителна ревизия"), а не изначално и тепърва да разглеждаме и тълкуваме разпоредбите на Конституцията. За целта ще бъдат използвани средствата на сравнителноправния анализ, като се съпоставят двата текста на Договора за приемане на Конституция за Европа – проектът от 18 юли 2003 г. и окончателният текст от 29 октомври 2004 г. Анализът ще се концентрира върху сравнение на разпоредбите, съдържащи се в Част първа, дялове III, IV и V на Конституцията, посветени съответно на компетенциите, институциите и инструментите на Съюза, поради две причини:

– именно там промените са най-съществени, защото въпросите за начина на гласуване, състава и правомощията

[2] Терминът е условен и използван от авторите, тъй като най-добре отразява състоянието на нещата. Поставен е в кавички, тъй като понятието „ревизия" в случая не се използва в **общоприетия** смисъл като изменение на вече влязъл в сила договор, а като промени в проекта на такъв договор.

на институциите на Съюза провокираха най-много напрежение между държавите членки;

– тези три групи проблеми (компетенции, институции, правни актове) в своята цялост дават рамката и основните черти на правната система на Съюза, който може да функционира само въз основа на тази система.

Въпросът за **компетенциите на ЕС** (видовете, областите, в които те се осъществяват, както и тяхното разпределение между Съюза и държавите членки) обикновено се свързва с този за федерализма и представите за федералната система на Съюза.

Последната разкрива две основни особености. Първо, ясно се открояват две нива на управление – общностно и държавно/национално. Второ, повечето правомощия, които са функционално определени, по-скоро се поделят между нивата на управление, отколкото изцяло да се разделят между тях под формата на изключителни компетенции. Така, от една страна, ЕС разполага с ограничени правомощия, предоставени му от държавите, но от друга – най-голямата категория компетенции е тази на поделените между него и държавите.

Въпросът за правомощията на ЕО и ЕС и за установяването на ясни граници, в които те да се осъществяват, е един от най-трудните за съгласуване и не случайно се повдига на всяка МПК след тази от Маастрихт. В Декларацията от Лаакен от 2001 г., която определя състава, структурата и мандата на Европейския конвент, разпределянето и дефинирането на компетенциите е посочено сред основните предизвикателства. От една страна, е очаквано разглежданият въпрос да е сред ключовите в работата на Конвента за бъдещето на Европа, изработил Конституцията. От друга страна обаче, не е естествено твърде дългото му отлагане и липса на решения по него, за да се стигне най-накрая до поставянето му пред Конвента.

Преди съпоставката на двата варианта на текста на Конституционния договор е уместно най-напред да се направи паралел с предвиденото в сега действащите договори, за да се открои и акцентира върху напредъка по разглежданото направление на компетенциите.

В сравнение с формулировката на чл. 5 ДЕО, идеята за предоставената компетентност е изразена по различен начин в конституционната разпоредба на нов чл. I- 11 (стар чл. 9)[3]. Разликите могат да се търсят по три линии:

– първо, Конституцията изрично и за пръв път издига предоставянето на компетенции **в принцип на предоставената компетентност**;

– второ, те се предоставят на ЕС **от държавите членки**, а не по силата на Договора (в случая ДЕО), както е досега;

– трето, в Конституцията изрично се посочва, че компетенциите, които не са предоставени на Съюза, **принадлежат на държавите членки**.

Последните две разлики на пръв поглед са аргументи в полза на тезата за засилване на междудържавното начало и ограничаване на ЕС. Конституцията обаче постига нещо друго – на логичното за това място (чл. I-11) ясно се формулират и конкретно и изчерпателно се изброяват областите, в които Съюзът разполага с компетенции, било то изключителни или поделени. По такъв начин се преодоляват неяснотите, свързани с прилагането на формулирания в чл. 5 ДЕО принцип на субсидиарността, най-вече от гледна точка на сферите на осъществяване на правомощията. Разпоредбите на Конституцията относно компетенциите на ЕС трябва да се разглеждат във връзка с приложения към нея Протокол за прилагане на принципите на субсидиарността и пропорционалността.

Като цяло постигнатият напредък с Конституцията на фона на сега действащия ДЕО се изразява в извеждането на принципа на предоставената компетентност и изясняването на въпроса за категориите компетенции с изброяване на областите на тяхното осъществяване. Тук прави впечатление сравнително малкият брой изключителни компетенции на Съюза.

При съпоставка на проекта на Конституционния договор и окончателния му текст се откриват следните промени:

---

[3] Става въпрос за една и съща разпоредба на Конституцията. При подписването ѝ разпоредбите ѝ бяха преномерирани. В изложението те ще бъдат посочвани като нови (тези в окончателния текст от октомври 2004 г.) и стари (тези в проекта от юли 2003 г.).

а) Нов чл. I–13 (стар чл. 12) е озаглавен „ОБЛАСТИ на изключителна компетентност" в сравнение с предишното „Изключителни компетенции". На пръв поглед промяната може да изглежда несъществена и чисто лексикална, но би могла да се тълкува и като опит за постигане на максимална яснота. Конституцията възприема и възпроизвежда вече съществуващото деление на компетенциите. Нейната цел е друга – посочване на конкретните сфери, в които се осъществява всеки от двата вида, което именно проличава от новото заглавие на разпоредбата.

б) Областите (съответно на изключителна и поделена компетентност) и в двата текста са едни и същи, но са преподредени. Така например в чл. I–13 митническият съюз е изведен на първо място, а „правилата на конкуренцията, необходими за функционирането на вътрешния пазар", са ясно откроени, обособени и поставени сред другите области на изключителна компетентност.

Във връзка с проблема за компетенциите на ЕС и начина, по който те са регламентирани в Конституционния договор, са налице различни мнения. Според една от вече застъпените в литературата интерпретации[4] промените, направени с Конституцията, са по-скоро символични, козметични, без практическо значение. Изтъкването на предоставената компетентност в принцип, както и изброяването на правомощията, задават определена посока и изразяват определена символична ангажираност, но не могат да определят дали и как ще се следва тази посока[5].

На фона на подобна теза в настоящото изложение се защитава друг възглед, който е в полза на Договора за Конституция за Европа, а именно: по разглежданото направление Конституцията стъпва върху вече постигнатото, като го доразвива и в значителна степен изяснява. Това е видно и от сравнението на двата варианта на текста ѝ.

Доразвиването и изясняването, за които става дума, логично се пренасят и върху следващия проблем – този за **правните актове на Съюза**. ЕС може да упражнява своите

---

[4] За критика в този смисъл вж. **Grainne de Burca,** *Limiting EU Powers*, European Constitutional Law Review, I: 92-98, 2005.

[5] *Ibid.*, с. 94.

компетенции, прибягвайки за целта до инструментите, с които разполага.

Конституцията реорганизира инструментите на Съюза, като по аналогия с държавите се ръководи от по-общото и първично деление на актовете на законодателни и изпълнителни. Без изрично да го закрепва в своя разпоредба, Договорът дава възможност да се говори за подреждане на нормите, което в низходящ ред може да бъде проследено по следния начин: Конституция; европейски закони и европейски рамкови закони; европейски регламенти, приети като делегирани актове; европейски регламенти и европейски решения, приети директно въз основа на Конституцията; европейски регламенти и европейски решения, приети като изпълнителни актове. Има мнение, че с това подреждане се въвежда йерархия на нормите[6].

С оглед на особеностите на институционалната система на Съюза Конституцията въвежда новаторското разграничение на актовете на законодателни и незаконодателни.

Общите разпоредби във връзка с правните актове на Съюза се съдържат в Глава първа на Дял V. Тук поправките, внесени в проекта за Конституция и намерили място в окончателния ѝ текст, са следните:

1. Във връзка с нов чл. I-34 (стар чл. 33) „Законодателни актове" безспорно и в двата текста е, че законодателните актове – европейските закони и европейските рамкови закони – се приемат по ПРЕДЛОЖЕНИЕ на Комисията, но могат да се приемат и по ИНИЦИАТИВА на група държави членки.

Преди измененията се предвижда, че законодателните актове могат да се приемат по инициатива на група от държавите членки, като случаите и процедурата, която се задейства тогава, са точно определени чрез препращане към други конкретни текстове в Конституцията. Така става ясно, че *случаите* са специално предвидените в чл. III-165 (нов чл. III-264), който от своя страна също препраща към други раздели, а *процедурата* е тази съгласно чл. III-302 (нов чл. III-396). При проследяване на линията на препращане става ясно следното:

---

[6] Този възглед се защитава от **Koen Lenaerts,** *A Unified Set of Instruments,* TMC Asser Press, 2005.

– инициативата трябва да принадлежи на ¼ от държавите членки;

– случаите са тези на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество;

– визираната процедура е обикновената законодателна процедура.

След поправките отпадат всякакви препратки към конкретни текстове (и съответно строго фиксиране на области), като се посочва само „в специалните случаи, предвидени в Конституцията".

По-важното е, че се *разширява кръгът на инициращите законодателни актове*. Изброяването им е алтернативно – държавите членки ИЛИ Европейският парламент. След измененията се предвижда, че въпросните актове могат да се приемат и по инициатива на Европейския парламент, като обаче е налице изискване за това – по препоръка на Европейската централна банка или по искане на Съда или на Европейската инвестиционна банка. Изводът, който се налага тук, не е еднозначен. От една страна, може да се твърди, че е постигнат разумен баланс между наднационалния и междуправителствения подход. От друга страна, се отваря по-широко вратата за инициране на законодателни актове НЕ от държавите членки, което е конкуренция на техните правомощия.

Трябва да се отбележи, че общият момент за двата вида законодателни актове се изразява във факта, че приемането на тези инструменти става по обикновената законодателна процедура (в същността си това е известната и прилагана понастоящем процедура на съвместно вземане на решения), а именно – съвместно приемане от Европейския парламент и Съвета на министрите с квалифицирано мнозинство (нов чл. I-23, стар чл. I-22) въз основа на предложение от страна на Европейската комисия (нов чл. I-34, стар чл. I-33).

Разширеното приложно поле на съвместното вземане на решения се балансира с наличието на специални законодателни процедури, според които приемането на закони и рамкови закони се извършва единствено от Съвета на министрите при гласуване с единодушие след консултиране с Европейския парламент. Въпросните процедури се прилагат

в специалните случаи, предвидени в Конституцията, като такива случаи са регламентирани например в разпоредбите на чл. I-53 (3) (нов чл. I-54 (3)), чл. III-10 (нов чл. III-126), чл. III-62 (нов чл. III-171), чл. III-104 (3) (нов чл. III-210 (3)) и др.

2. Във връзка с нов чл. I -35 (стар чл. 34) „Незаконодателни актове" промени по същество, а именно – кой и в кои случаи приема този вид правни актове на Съюза, няма. Европейският съвет продължава да разполага с правомощия да приема само един от видовете незаконодателни актове – европейските решения[7]. Промяната е свързана по-скоро с подчертаване на ролята му като институция, тъй като той е изведен на първо място и по този начин откроен сред органите, имащи правомощия да приемат незаконодателни актове. Наред с това във връзка с Европейския съвет отпада по-тясната и с по-ограничително поле формулировка „в СПЕЦИАЛНО предвидените от Конституцията случаи". Тя бива заменена с „в предвидените в Конституцията случаи".

3. Делегираните регламенти като вид правен акт на Съюза са преименувани на делегирани европейски регламенти. Става въпрос по-скоро за поставяне на акцент в наименованието, тъй като същността им, източникът им и всичко, свързано с процедурата по делегиране, остават същите.

4. Във връзка с нов чл. I -37 (стар чл. 36) „Изпълнителни актове" трябва да се отбележи, че изпълнителните функции в рамките на ЕС се осъществяват на две нива – държави членки на национално ниво и Европейска комисия и Съвет на министрите на европейско ниво.

И в двата текста се визира *контрол от страна на държавите членки*. Разликата е в това, че преди поправките контролът е върху ***„изпълнителните актове на Съюза"***, а след поправките се предвижда контролът да се осъществява не върху актове, а върху дейност, и то дейността на конкретната институция – „контрол от страна на държавите членки над ***осъществяването на изпълнителните компетенции на Комисията***".

Конституцията прави още едно нововъведение по разглеждания пункт. Нов чл. I-37 (3) предвижда, че механизмите за контрол на държавите членки над изпълнителните

[7] Другият вид незаконодателни актове са европейските регламенти.

актове на Съюза трябва да бъдат установени в европейски закон, приет по обикновената законодателна процедура, а не единствено от Съвета на министрите, действащ с единодушие, както е понастоящем (чл. 202 ДЕО).

Изводът, който може да бъде направен на този етап и във връзка с въпроса за инструментите на Съюза, е, че опитът за въвеждане на йерархия на нормите, съчетано с нови разграничения на правните актове и изясняване на тяхната същност, е и опит за по-голяма прозрачност и демократичен контрол, както и за заличаване на дефицита на демокрация в ЕС. С подобно реорганизиране на инструментите си, както и на процедурите и институциите, отговорни за тяхното приемане, Съюзът си изработва политическа система, сходна на тази в държавите членки. Наред с това той потвърждава своята автономност като политическа единица, основана на върховенството на закона.

Проблемите, свързани с **институционалната рамка на ЕС**, ще бъдат разгледани в настоящото изложение на трето, но не по значение място. Логическата верига компетенции – правни актове – институции изисква подобно разглеждане, още повече че балансът между институциите в рамките на ЕС е централен въпрос за новия конституционен ред. Не е учудващо, че именно този въпрос, регламентиран в Глава първа на Дял IV, беше най-спорен и провокира най-много напрежение между държавите членки. Тук промените са най-много и най-съществени, като те засягат не просто разместване на текстове и лексикални поправки, а същностни изменения.

Най-напред трябва да се отбележи, че още при очертаването на институционалната рамка в нов чл. I-19 (стар чл. 18) е налице една особеност. И в двата налични до този момент текста на български език[8] се посочва, че „Съюзът разполага с ЕДИННА институционна рамка", докато в текстовете на ан-

[8] Текстовете на български език вж. в: **Атанас СЕМОВ (съст.),** *Проект на Договора за приемане на Конституция за Европа*, УИ „Св. Климент Охридски" и Институт по Европейско право, С., 2004, и **Атанас СЕМОВ (съст.),** *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституция за Европа* (второ основно преработено издание), УИ „Св. Климент Охридски" и Институт по Европейско право, С., 2005.

глийски и френски език[9] въпросът стои по друг начин. В текста от юли 2003 г. пише *„a SINGLE institutional framework"*, а в окончателния вариант – *„an institutional framework"*, т.е. SINGLE (единна) отпада. Разликата не е само лексикална, като тълкуването, което се дава тук, е, че с изричното посочване в текста на Конституцията на Европейския съвет като една от институциите на Съюза и с регламентирането му заедно с другите институции в един договор използването на термина „единна" вече е излишно, поради което той и отпада. Според сега действащите договори Европейският съвет е единственият, *собствен орган на ЕС*, докато другите институции са създадени още по силата на Учредителните договори, като те имат съответните правомощия и в двата стълба, които заедно с общностния изграждат Съюза.

След тази предварителна бележка анализът ще се концентрира върху конкретните институции, като те ще бъдат разгледани не по тяхното значение, а по реда на посочването им в Конституцията.

1. Сравнението на проекта на Конституционния договор и окончателния му текст във връзка с **Европейския парламент** разкрива, че начинът на конституирането, мандатът, функциите му остават непроменени.

Измененията по линия на ЕП са по три направления и са провокирани до голяма степен от броя на държавите членки, размера на представителството и перспективите за поредно разширяване:

а) Изрично се посочва, че Парламентът се състои от представители на гражданите на Съюза;

б) Броят им се фиксира на 750 в сравнение с предишното число 736. Наред с това минималният праг на представители от държава членка се увеличава от 4 на 6;

в) Включена е изричната разпоредба, че никоя държава членка не може да има повече от 96 места.

---

[9] Текстовете на английски и френски език вж. в: *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States,* Brussels, 25 November 2003, CIG 50/03; *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States,* Brussels, 6 August 2004, CIG 87/04, както и на официалната страница на ЕС, посветена на Конституцията: http://europa.eu.int/constitution/.

Като цяло са налице възгледи, че Европейският парламент излиза „победител" от Конституцията[10]. В подкрепа на този възглед се изтъкват няколко основни аргумента. На първо място в текста на Конституционния договор (нов чл. I-20) изрично се посочва, че ЕП споделя законодателната функция със Съвета, като това става по силата на обикновената законодателна процедура, която от своя страна получава разширено приложно поле. Наред с това ЕП получава правомощия във връзка с делегираните регламенти. Така по силата на нов чл. I-36 (стар чл. 35) Европейският парламент или Съветът може да реши да оттегли делегирането, а делегираният европейски регламент може да влезе в сила само ако в определения срок Европейският парламент или Съветът не направят възражение.

2. Според други мнения[11] не Европейският парламент, а **Европейският съвет** с новия си Председател е големият победител сред институциите на Съюза[12].

Сравнителноправният анализ разкрива, че единствената промяна във връзка с Европейския съвет е изричното посочване в нов чл. I-21, т. 1 (стар чл. 20), че той не осъществява законодателни функции. Подобно уточнение е логично в цялостния контекст на разграничаване на елементите на институционалния баланс на ЕС, както и на неговото изясняване.

3. По повод **Съвета** (навсякъде в окончателния текст на Конституцията Съветът на министрите се нарича само „Съвет") между държавите членки са възникнали две групи спорни въпроси, които намират отражение при промените.

Първият проблем, макар по-слабо тиражиран в публичното пространство, е свързан с напрежението между държавите относно форматите на Съвета. Макар и не толкова известни, тук очевидно е имало спорове, което личи от факта, че по тази линия също са направени промени, и то не маловажни.

---

[10] **Paul Craig,** *Institutional Structure: A Delicate Balance*, European Constitutional Law Review, I: 52-56, 2005.

[11] **John W. Sap,** *The European President*, European Constitutional Law Review, I: 47-51, 2005.

[12] Аргументи за това, че с конституционните разпоредби цялостно се засилват правомощията на Европейския съвет на фона на правомощията му според сега действащите договори, вж. в: **Paul Craig,** *op. cit.,* p. 55-56.

Вторият проблем, на който е дадена по-голяма гласност, засяга спора за начина на гласуване в рамките на Съвета. Този деликатен въпрос провокира и неуспеха на разговорите в рамките на Европейския съвет в Брюксел на 12-13 декември 2003 г. Опасността от провал на Конституцията като цяло, най-вече поради разногласията по повод системата за гласуване в Съвета, се превърна в стимул за страните членки да потърсят компромиси и да внесат съответните промени в проекта за Конституция. Направените промени в проекта и залегналото в окончателния текст на Договора ще бъдат разгледани в последователността на спорните въпроси.

А) Що се отнася до **форматите/съставите на Съвета на министрите**, регламентирани в нов чл. I-24 (стар чл. 23), най-напред трябва да се посочи, че в текста от юли 2003 г. е употребена думата ***formations (формати)***, а в окончателния текст терминът е ***configurations (конфигурации или състави)***, както е преведен и на български език.

Преди поправките в текста на Конституцията се говори за *Съвет по законодателството и общите въпроси*, като се изясняват поотделно функциите му, когато действа като Съвет по общите въпроси и когато действа като законодател. Във втория случай всяка държава членка се представлява от един ИЛИ ДВАМА представители на министерско равнище. *Съветът по външните работи* е откроен като отделен формат.

След поправките се посочва, че Съветът заседава в различни състави и като такива се изброяват *Съветът по общите въпроси и Съветът по външните работи*. Функциите им остават непроменени. Отпадането на *Законодателния съвет* има за необходима последица това, че всеки формат на Съвета ще разисква и гласува законодателство в рамките на съответстващата му област.

Новото е, че Съветът по общите въпроси осигурява изпълнението на решенията на Европейския съвет заедно не само с Комисията (както досега), но и заедно с Председателя на Европейския съвет.

И преди, и след поправките останалите формати/състави на Съвета на министрите се определят от Европейския съвет с европейско решение. Новото се изразява в изрич-

ното посочване на процедурата за това – квалифицирано мнозинство, което е автоматичен аргумент в полза на тезата за извеждането ѝ като общо правило.

Що се отнася до **Председателството на различните състави** на Съвета, с изключение на Съвета по външните работи, процедурата е същата – от представители на всяка държава членка, принцип на ротацията, с европейско решение на Европейския съвет.

Новостите трябва да се търсят по две направления:

а) отново изрично се посочва, че Европейският съвет се произнася по въпроса с квалифицирано мнозинство и

б) в окончателния текст отпада уточнението, че Председателството се осъществява „за период от поне една година".

Б) Нов чл. I-25 (стар чл. 24) е посветен на **определяне на квалифицираното мнозинство в Европейския съвет и Съвета** (предишното наименование на разпоредбата е само „Квалифицирано мнозинство").

Преди поправките уредбата на гласуването в рамките на Съвета и на Европейския съвет е сложна и се изразява в следното: възприета е формулата на „двойното претегляне", но е оставен *преходен период до 1 ноември 2009 г.* До тази дата квалифицираното мнозинство ще се формира съгласно определената „тежест" на всяка държава, съгласувана в Ница.

Двойното претегляне означава, че изискуемото квалифицирано мнозинство представлява *две трети* от гласовете на държавите членки, представляващи *поне три пети от населението* на Съюза. В текста се използват две понятия: *специална и обикновена законодателна процедура*[13]. Текстът съдържа възможност *Европейският съвет* за всеки конкретен случай да вземе решение с единодушие и след минимален проучвателен срок от шест месеца да замени специалната процедура с обикновена при приемането на европейските закони или европейските рамкови закони. В тези случаи е необходима консултация с ЕП и задължително уведомяване на националните парламенти поне четири месеца предварително.

Като цяло гласуването с квалифицирано мнозинство е изведено като общо правило, ако не е предвидено друго,

[13] Същността им беше изяснена по-горе.

но тези изключения са ограничени съществено. Предвижда се и *гласуване с единодушие* в рамките на Съвета по дадена материя, предвидена в Конституцията в част III. В този случай Европейският съвет може отново с единодушие да разреши на Съвета да се произнесе с квалифицирано мнозинство по съответната материя.

Системата за гласуване, така, както е уредена най-напред в проекта на Конституцията, може да се обобщи и през друга призма – не според видовете процедури, **а от гледна точка на институциите.**

По силата на стар чл. 20 (нов чл. I-21) **Европейският съвет** се произнася с консенсус, освен когато в Конституцията е предвидено друго. От тази разпоредба може да се заключи, че са възможни и други процедури за гласуване в рамките на Европейския съвет, които съответно са:

– единодушие – това са случаите на разширяване на приложното поле на обикновената законодателна процедура при приемането на европейските закони или европейските рамкови закони и разширяване на приложното поле на квалифицираното мнозинство в Съвета на министрите в други случаи (и двете възможности са уредени в стар чл. 24);

– квалифицирано мнозинство – това са случаите на избиране на Председател на Европейския съвет, предлагането пред Европейския парламент на кандидат за председател на Комисията и назначаването на Министър на външните работи.

В рамките на **Съвета** гласуването с единодушие е преобладаващото правило де юре до 1965 г., а де факто до приемането на Единния европейски акт. Тенденцията на историческото развитие обаче е към ограничаване на приложното му поле, като Конституцията е отражение на факта, че в Европа на 6 държави-учредителки много по-лесно може да се постигне единодушие в сравнение с Европа на 25 държави членки.

Ето защо по силата на стар чл. 22 (3) (нов чл. I-23 (3) във връзка със стар чл. 33(1) (нов чл. I-34 (1) квалифицираното мнозинство е изведено в текста на Конституционния договор като общо правило, към което се прибягва при осъществяването на обикновената законодателна процедура за приемането на европейски закони и европейски рамко-

ви закони. Предимствата на гласуването с квалифицирано мнозинство са свързани както с по-голяма ефективност, така и с по-адекватно отразяване на размерите на населението в отделните страни членки.

От правилото на квалифицираното мнозинство, разбира се, има изключения и това са случаите, когато Конституцията предвижда запазването на изискването за единодушие в рамките на Съвета, а именно – специалните законодателни процедури и някои други случаи, като например клаузата за гъвкавост (стар чл. 17).

След поправките уредбата, дадена с нов чл. I-25 и залегнала в окончателния текст на Конституцията, е много полаконична, но ясна. Отпада предвиденият преди преходен период. Във въпросната разпоредба, но не и в самата Конституция, отпада споменаването на различните законодателни процедури и значението на това разграничение за гласуването. Отново във въпросната разпоредба гласуване с единодушие в рамките на Съвета изобщо не се споменава, което може би идва да покаже, че квалифицираното мнозинство вече наистина е изведено като общо правило. Все пак от други разпоредби на Конституцията става ясно, че единодушието също е вариант за гласуване, тъй като то продължава да се изисква в случая на специалните законодателни процедури.

Текстът на чл. I-25 вече **не визира различни процедури на гласуване, а урежда една от тях – квалифицираното мнозинство,** както в рамките на Съвета, така и на Европейския съвет. Запазва се *двойното претегляне* и цялата уредба на въпроса се свежда до следното – изискуемото квалифицирано мнозинство представлява най-малко 55 % от членовете на Съвета, включващи поне 15 от тях (съответно 72 % от членовете на Съвета, когато той не се произнася по предложение на Комисията или на Министъра на външните работи), представляващи поне 65 % от населението на Съюза. Блокиращото мнозинство включва поне четири членове на Съвета. Тази процедура се отнася и за Европейския съвет, *когато той се произнася с квалифицирано мнозинство*.

Това дава основание да се предполага, че има и други процедури на гласуване в рамките на Европейския съвет,

т.е. единодушието се предпоставя, без да е изрично посочено в чл. I-25. Единодушието се предвижда в други разпоредби на Конституцията, като възможен пример в това отношение е разпоредбата на нов чл. I-26.

Що се отнася до консенсуса, той остава валиден начин за вземане на решения и по силата на нов чл. I-21 (4).

Като цяло, във връзка с процедурите за гласуване може да се направи извод, че Конституцията не толкова прави революция, а по-скоро следва пътя на постепенното, но с една крачка напред развитие, което се основава на по-големия компромис и баланс между чувствителните възприятия на отделните държави членки по този въпрос.

4. Във връзка с нов чл. I-26 (стар чл. 25), посветен на **Европейската комисия,** трябва да се отбележи, че тук са налице съществени промени, засягащи най-вече състава на Комисията.

Преди поправките Комисията се разглежда като Колегия, като са налице *две категории комисари* – такива с право на глас, които се наричат ЕВРОПЕЙСКИ комисари, за да се разграничат от другата категория – тези без право на глас. Броят на еврокомисарите с право на глас е сведен до 15: Председателят, Министърът на външните работи и 13 еврокомисари (това е съставът на Колегията). Председателят на ЕК назначава останалия брой комисари без право на глас, като техният брой не се уточнява. Предвижда се Комисията да е в този състав от 1 ноември 2009 г.

С поправките отпада виждането за ЕК като Колегия, като наред с това отпада и предизвикващото въпроси от гледна точка на неговата необходимост и обоснованост деление на комисарите на две категории. Самата Комисия не одобрява подобно разграничение.

Що се отнася до броя на комисарите, на първо време се запазва принципът „една държава – един комисар". Запазването на този принцип е основната точка на противоречия между държавите, тъй като именно той осигурява равнопоставеността им. Предвижда се, че *първата Комисия*, която ще се назначи по силата на Конституцията, ще се състои от по един гражданин на всяка държава членка (общо 25

към момента), включително Председателят и Министърът на външните работи, който е един от заместник-председателите. Впоследствие, след изтичане на 5-годишния мандат на тази първа Комисия, е налице възможност за отклонение от споменатия принцип и за промяна на броя на комисарите, тъй като чл. I-26, т. 6 предвижда, че тогава броят на членовете на ЕК (включително Председателят и Министърът на външните работи) ще съответства на две трети от броя на държавите членки (при ЕС с 27 държави членки, България и Румъния включително, това означава 18). Все пак тази уредба на броя на комисарите не е категорична и окончателна, тъй като Европейският съвет може с единодушие да измени този брой. По този начин се оставя вратичка и място за компромис, ако все пак се окаже, че принципът „държава – комисар" се възприема от държавите членки като необходимост.

На следващо място, в окончателния текст на Конституцията в отделна точка са обособени критериите, на които трябва да отговарят комисарите – обща компетентност, европейска ангажираност и несъмнена независимост. Равновесната ротационна система за избор на членовете на Комисията се определя отново с европейско решение на Европейския съвет и е съобразена със същите принципи. Новото се изразява в изричното посочване на процедурата за приемане на споменатото европейско решение – единодушие.

В окончателния текст на Конституцията няма промени относно предлагането, избирането и функциите на **Председателя на Комисията** (нов чл. I-27). Налице се някои изменения във връзка с *определянето на останалите членове на Комисията*.

Преди поправките всяка държава членка, определена според ротационния принцип, изготвя списък от трима души. Лицето, избрано за Председател на ЕК, посочвайки по един човек от всеки от тези списъци, подбира 13-те европейски комисари. След това целият състав на ЕК подлежи на колективно одобрение от Европейския парламент.

Впоследствие процедурата значително се облекчава и опростява. Тя се свежда до следното: Съветът заедно и по съгласие с избрания председател определя списъка на бъ-

дещите комисари, които предлага за назначаване. Отново следва колективно одобрение от страна на ЕП на целия състав на Комисията. Новият момент е свързан с това, че след одобрението на ЕП и на негова основа Европейският съвет с квалифицирано мнозинство назначава Комисията.

Става ясно, че промените, направени от МПК, предоставят на Европейския съвет и Съвета по-голяма роля при определянето на Комисията. След влизане в сила на Конституцията и стига Европейският съвет да не реши друго, Европейската комисия ще изглежда по следния начин – намален състав в средносрочен план, като всички комисари са с право на глас.

Изчерпателността на настоящото изложение изисква да се посочат направените изменения във връзка още с **Министъра на външните работи** и **Съда на ЕС**.

Промяната по отношение на Министъра на външните работи се изразява в разширяване на функциите му, тъй като изрично му се възлага задачата да *осигурява единството на външните действия на Съюза* (нов чл. I-28 (стар чл. 27).

Единствените промени относно Съда на ЕС засягат не състава и правомощията му, а само наименованията на различните съдилища. **Преди поправките:** Съдът (the Court of Justice) се състои от Европейски съд (the European Court of Justice), Общия съд (the High Court) и специализирани съдилища. **След поправките:** Съдът на Европейския съюз (the Court of Justice of the EU) се състои от Съд (the Court of Justice), Трибунал (the General Court) и специализирани съдилища (нов чл. I-29 – стар чл. 28).

В литературата по-често срещани са анализите и дебатите върху окончателния текст на Конституцията като краен продукт. Анализът на случилото се по пътя към крайния продукт, каквато е и целта на настоящото изложение, е по-рядко срещан, но според авторите необходим. Подобно сравнително изследване на проекта и на окончателния текст на Конституционния договор разкрива, че на равнище Европейски съюз е налице непрестанен стремеж към усъвършенстване чрез промени „в крачка", с които да се намери нужният компромис, да се отговори своевременно

на реалностите и да се продължи движението напред. Тази теза повдига отново два важни въпроса – за демократичния профил и близостта на Европейския съюз до гражданите, както и за ролята и влиянието на националните политически елити. По такъв начин се затваря логическият кръг, маркиран в увода със споменаването на резултатите от референдумите във Франция и Нидерландия.

На пръв поглед двойното отхвърляне на Конституцията в тези две държави членки представлява недвусмислено „не" на начина, по който европейските политически елити са изградили Съюза. Сякаш не се отхвърля само Конституционният договор, а се използва възможността да се критикува всичко, в което се е превърнал ЕС – институции, единна валута, разширяване. Налице е следният парадокс: националните политически елити подкрепят Конституционния договор, но не успяват да убедят обществеността в своите страни да гласува на референдумите в негова полза. Оказва се, че проблемът не е в принципното несъгласие на европейските граждани с Конституцията или в генералното им неодобрение относно структурата и функционирането на ЕС, а по-скоро в недостатъчно ефективната комуникация със собствените им политически елити.

Правителствата на държавите членки не винаги са склонни да разискват европейските проблеми със своите граждани и да им разясняват решенията, които се вземат колективно на европейско ниво. По този начин те си запазват възможността да се оправдават с Европейския съюз при вътрешни кризи. В резултат на това обаче много от хората в държавите членки започват да обвиняват ЕС за проблемите си, което неминуемо отдалечава Съюза от тях и задълбочава проблема за демократичния дефицит. У европейските граждани се задълбочава представата, че Съюзът се обръща към тях и се консултира с тях само след като решенията са вече взети (в случая, след като е съгласуван и дори приет окончателно текстът на Конституцията), но не и в самия процес на вземането им.

В крайна сметка може да се окаже, че именно недоброто сцепление между общественото мнение и националните политически елити „застрашава" европейската демокра-

ция. Самият Конституционен договор има за основна задача да направи ЕС по-демократичен. Това личи дори от факта, че за пръв път европейски договор е изработен не от МПК, а от конвент, събрал представители на националните правителства, европейски и национални парламентаристи, представители на професионални организации и организации на гражданското общество.

Друг аргумент в подкрепа на тезата за демократичната ориентираност на Конституцията е, че с оглед на нейната ратификацията повечето държави членки избират формулата на референдума като необходима предпоставка за последващо парламентарно одобрение. Референдумът е начин Конституцията да се предостави направо на обществеността в съответната държава за мнение и одобрение. Истината е, че Конституцията не е разрешение, още по-малко панацея за разнообразни вътрешни проблеми. Тя обаче допринася за усъвършенстване на функционирането на Европейския съюз, което няма как да не се отрази върху същата тази общественост в държавите членки.

В крайна сметка може да се каже, че отхвърлянето на Конституционния договор във въпросните държави не е санкция за недемократичността на Европейския съюз въобще (често институциите на ЕС се оказват по-прозрачни и податливи на контрол от националните правителства), а индикация за възможно нарушено общуване между хората и техните правителства.

Самият Европейски съюз търси начини за преодоляване на демократичния дефицит и за доближаването си до гражданите. Поради тази причина промените в текста на Конституцията (именно те бяха обект на изследване в настоящата разработка) са направени, докато тя беше все още на етап проект. Иначе казано, чрез измененията самият Европейски съюз отчете и отрази в окончателния текст нагласите, включително тези на обществеността в държавите членки, преди изобщо Конституцията да бъде представена на същата тази общественост.

ЧАСТ ВТОРА

Конституцията за Европа: последици за националните конституции

Пето заседание,
посветено по предложение на проф. Дидие Мос на паметта на проф. Жорж Сел, преподавал в Софийския университет „Свети Климент Охридски“ през 1908–1912 г.

Председател:
Доц. Мариана КАРАГЬОЗОВА,
Софийски университет „Свети Климент Охридски“

Проф. Дидие МОС
Европейската конституция и Френската конституция

Проф. Алфред КЕЛЕРМАН
Влиянието на Конституцията за Европа върху националните конституции – поглед към холандския конституционен дебат

Доц. Алисия СЕБАДА РОМЕРО
Приматът и отношенията между Европейския съюз и испанската конституция: становището на Испанския конституционен съд

Д-р Анели АЛБИ
Ратификацията на Европейската конституция в балтийските държави

Алина ДИНУ, Корнелия ГУСА
Влиянието на Европейската конституция в Румъния

Д-р Атанас СЕМОВ
Нужната или възможната реформа
Съображения относно конституционите промени в България

Кремен МАРИНОВ
Принципът на свободно движение на капитали и последните промени на Конституцията на Република България

ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ И ФРЕНСКАТА КОНСТИТУЦИЯ *(Изказване)*

Проф. Дидие Мос
Член на Държавния съвет на Френската република,
Президент на Френската асоциация на конституционалистите

Благодаря, госпожо председател,

Бих искал отново да изразя радостта си от възможността да срещна и поздравя тук в София мои дългогодишни приятели.

Преди малко Вие подчертахте, че решението на Конституционния съвет от 19 ноември 2004 г. беше много очаквано и обстойно коментирано. То е, доколкото ми е известно, и най-пълното до днес решение на конституционен съд на страна-членка във връзка с Конституционния договор.

С оглед разбирането на това решение, както и на последвалата конституционна поправка обаче, позволете ми накратко просто да припомня историята. Решението от 2004 г. и неотдавнашната конституционна поправка от 1 март 2005 г. са само резултатът на петдесет години колебания относно съвместимостта на френския конституционен ред с развитието на Европейските общности, а по-късно и на Европейския съюз. Ако направим малко археологическо изследване, ще установим, **че** въпросът е поставен още през 1951 г. във връзка с Договора за създаване на Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС); **че** по-късно той е публично поставен във връзка с Европейската общност на отбраната – но тъй като този договор никога не влиза в сила, дебатите остават само теоретични; **че** освен в Съвета на Републиката, тогавашен еквивалент на днешния Сенат, тези дебати са само частично припомнени през 1957 г. във връзка с подписването на Римските договори от двама души, които впоследствие бележат историята – Мишел Дебре и Лео Амон; **че** въпросът е повдигнат отново през 1958 г. в момента на изготвянето на Конституцията от 1958 г. – одобрената редакция на член 54 е

тази на юрисконсулта на Министерството на външните работи и цели именно да предотврати за в бъдеще евентуалното противоречие между развитието на Европейските общности и френската конституционна система.

Бих могъл да продължа с изложението на етапите, но ми се иска в няколкото минути, с които разполагам, да разгледам, от една страна, поетапната адаптация на Френската конституция, а от друга – юриспруденцията на Конституционния съвет, като естествено обърна по-голямо внимание на новостите, но без да забравям това, което е било направено преди.

I. Поетапната адаптация на Френската конституция

Ще започна с поетапната адаптация на Френската конституция. По доста странен начин – отговарящ обаче до голяма степен на опита и в останалите страни, основатели на Европейските общности – до 1992 г. няма директно съприкосновение между Френската конституция и развитието на Общностния правов ред. Маастрихтският договор от 1992 г. е този, който във всички страни членки бележи, бих го нарекъл, **сблъсъка** между националните системи и общностната система – това става ясно още от научните срещи, които организирахме навремето, и от изследванията след това на Жоел Ридо и някои други колеги. През 1992 г. се наложи да променим Конституцията. Направихме го след решение на Конституционния съвет, взето според същата процедура, довела и до решението от ноември 2004. Конституционният съвет реши: Маастрихтският договор не може да бъде ратифициран без предварителна ревизия на Конституцията. Въпросната **ревизия от 1992 г.** е изключително важна, тъй като очертава рамката и за последващите промени и поправки. Тя е всъщност, която и днес обуславя сблъсъка между Френската конституция и това, което ще бъде Европейският конституционен договор.

През 1992 г., след дълги и разгорещени политически и парламентарни дискусии – един от най-хубавите дебати на Петата република – приехме **четири члена**, ясно очертаващи приоритетите на френската учредителна власт във връзка с необходимата адаптация.

Първият член – чл. 88-1 – формулира принципа за принадлежността на Франция към това, което навремето бяха Европейските общности и Европейският съюз. В този член е заложена символичната политическа, историческа, емоционална връзка между Френската република и създаващия се Европейски съюз. Тя е потвърдена и от неговата запазена и до днес редакция, според която ние свободно решаваме да упражняваме в съюз някои свои правомощия. Обърнете внимание, че член 88-1 по никакъв начин не засяга въпроса за суверенитета. Това ми изглежда едновременно умишлено и разумно.

Вторият член от ревизията от 1992 г. се отнася за трансфера на правомощия, счетен от Конституционния съвет за противоречащ на Конституцията, конкретно за трансфера на правомощия в монетната сфера – за създаването на еврото, за което трябваше конституционна хабилитация.

Третият член касае правото на участие на гражданите на страните членки на Европейския съюз в местните френски избори. Подобно право противоречеше на чл. 3 от Френската конституция и налагаше неговото заобикаляне. Обръщам внимание, че през 1992 г. Конституционният съвет отново потвърди, че Европейският парламент не е част от френския конституционен ред и следователно няма нужда от конституционни поправки, за да могат живеещите във Франция граждани на страните членки на Европейския съюз да гласуват за него.

Четвъртият член е, бих казал, доста институционален. Извоюван в известна степен от депутатите и сенаторите, той предвижда нови правомощия в полза на френските парламентарни асамблеи, като им дава възможност да взимат позиция по европейски въпроси. Процедурите в тази връзка бяха изложени вчера, струва ми се от Вас самата, госпожо Председател. Аз няма да се връщам към тях.

И така, четирите елемента са актуални и до днес: принадлежността към ЕС, трансферът на правомощия, правото на глас и ролята на Парламента.

По **проблема за правомощията** по-късно се наложиха **още две** конституционни **поправки**. Първата беше през 1999 г. във връзка с Амстердамския договор и преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство в редица области, които

могат да засегнат националния суверенитет. През 2003 г. отново променихме Конституцията заради правомощията, този път с малко по-различна предварителна процедура, но това е без значение. Повод за ревизията стана европейският мандат за задържане – тази изключително сполучлива инициатива, която, казано по-просто, позволява на сътрудничеството между страните членки в областта на съдебните работи да се гледа за в бъдеще повече като на съдебно, отколкото като на дипломатическо сътрудничество. Ревизията на Конституцията беше необходима – по мнение в случая на Държавния, а не на Конституционния съвет. Последната беше извършена почти незабелязано и без да предизвика особени емоции.

Трябва да добавим и една **четвърта** европейска, но по-онова време все още необщностна **ревизия**. Става дума за ревизията от 1993 г. с оглед на Шенгенските споразумения, които тогава не бяха част от общностната система. Наложи се да предприемем конституционната поправка при малко усложнени обстоятелства. За това обаче по-добре от мен можеше да говори господин Баладюр, който беше сред нас вчера и онзи ден и който беше пръв министър по онова време.

Цитираните три ревизии – от 1993 г., от 1999 г. и от 2003 г., обаче далеч не поставят под въпрос архитектурата на основната ревизия от 1992 г. Така стигам и до новата ревизия.

Ревизията от 1 март 2005 г. е сложна. Вчера и онзи ден доста наблегнахме на нарастващата сложност на европейската система и нейните връзки с националните системи. Смятам, че ревизията от 1 март 2005 г. се вписва в този процес, тъй като съдържа различни елементи, някои от които са приложими веднага, а други – разсрочено. Ще разгледам тези елементи един след друг, без да търся някаква сложна типология.

Първо, ревизията от 1 март 2005 г. дава необходимата конституционна хабилитация за ратифицирането на Конституционния договор. В решението, за което вече стана дума, Конституционният съвет счете, че някои негови елементи противоречат на Френската конституция и налагат нейната промяна. С оглед на това приехме клауза, бих я нарекъл обща, с помощта на която да можем да ратифицираме договора от 2004 г., без да си задаваме въпроса за разпре-

делението на правомощията. Занапред чл. 88-1, ал. 2 гласи: Републиката може да участва в Европейския съюз при условията, предвидени в Договора за приемане на Конституция за Европа, подписан на 29 октомври 2004 г. – договор, за който обстойно говорим от вчера. Ратификация му е в процес – проектът на закон, който ще бъде гласуван на референдум, преди няколко дни беше подписан от Президента на Републиката. Той заема 250 страници в Официалния вестник...

Вторият елемент на ревизията от 1 март 2005 г. е типично френски. Става дума за поетия от Президента на Републиката ангажимент договорите за всяко следващо разширяване на Европейския съюз да бъдат за в бъдеще задължително ратифицирани чрез гласуване на референдум. Опростено наричаме това „Турски референдум", тъй като главно Турция е визирана. Други страни обаче също могат да бъдат засегнати – в частност някои страни от Балканския полуостров и в крайна сметка дори Норвегия или Швейцария, ако им хрумне някой ден да поискат да се присъединят към Европейския съюз. Защото ясно е казано, че се отнася за: „всяко следващо присъединяване". Логично нищо не пречи в такъв момент отново да ревизираме Конституцията, за да изключим прилагането на задължителния референдум в даден конкретен случай. Говорим обаче за събития от следващите десет години, а вие знаете, че конституционни предвиждания за след десет години са невъзможни.

Третият елемент на неотдавнашната ревизия е нейният характер на ревизия за в бъдеще. Става дума за едно много оригинално разрешение. В крайна сметка ние предвидихме и вписахме в Конституцията, че известен брой разпоредби ще се прилагат само при и след влизане в сила на Конституционния договор. Вчера обърнахме внимание на несигурността относно влизането в сила на този договор, въпреки че почти всички ние го желаем – няколко месеца по-рано или по-късно е без значение. В случай че той не влезе в сила обаче, ревизията също няма да влезе в сила. А тази условна конституционна ревизия за бъдещето съдържа една **нова редакция** на предишните текстове, засягащи участието ни в Европейския съюз: пренаписване на чл. 88-1, опростяване на 88-2, запазване на члена относно правото на

глас, но пълно пренаписване на членовете, отнасящи се до ролята на Парламента – **от една страна**, защото по добре известни на господин Баладюр политически съображения последната трябваше да бъде засилена, **от друга**, защото в приложение на принципа за субсидиарността самият Конституционен договор предвижда нови правомощия в полза на парламентите и ние трябваше да въведем тези европейски правила във френската конституционна система. Но естествено тези поправки ще влязат в сила само ако Договорът влезе в сила. Освен това запазихме клаузата, отнасяща се до „Турския референдум".

Както виждате, тази ревизия безспорно е от голямо значение. По този въпрос бих заключил в две точки – първо, тя идеално се вписва в линията на предишните ревизии и, второ, тя не предизвика особена емоция във Франция, извън кръга на специалистите, най-видните представители на които присъстват около тази маса.

II. Юриспруденцията на Конституционния съвет

Накратко и по втория въпрос за юриспруденцията на Конституционния съвет. Конституционният съвет на Франция отдавна имаше възможност да се произнесе по въпроса за взаимодействието между Конституцията и Европейските общности. Поправете ме, ако греша, първото решение е, струва ми се, от 1970 г. във връзка с Договора за собствените ресурси на Европейските общности. С това решение юриспруденцията на Конституционния съвет бележи впрочем значителен напредък, останал незабелязан по онова време. По-късно неговото голямо значение изтъкна нашият приятел Луи Фаворо във връзка с препратките към Декларацията от 1789-а, Преамбюла на Конституцията от 1946-а и т.н. Впоследствие Конституционният съвет многократно се произнася по повече или по-малко важни въпроси, включително в края на осемдесетте години във връзка с данъчни удръжки, ако не греша, също в млечната или алкохолната сфера – решението *Isoglucose*, което не знам как би се превело на български. И всеки път той всъщност потвърждава тезата, че поетите от Франция ангажименти трябва да бъдат спазвани и че когато дадено правомощие е определено

в полза на органите на Общността, то престава да принадлежи на Френския парламент.

Четири по-нови решения от 2004 г. синтезираха и доразвиха тази юриспруденция. Няма да ги разглеждам подробно, още повече че и следващи доклади ще засегнат различни точки по тях. Бих искал обаче да Ви изложа моето мнение, като **обобщя** тази **юриспруденция** в пет впечатления или **пет анализа**.

Първо, и това ми изглежда напълно естествено, Конституционният съвет потвърди задължението на Франция да прилага на практика разпоредбите на договорите, които е подписала. През миналия юни това твърдение прозвуча като истинско откритие. Честно казано обаче, правилото *Pacta sun servanda* съществува от незапомнени времена, предвижда го също Виенската конвенция за договорите, която, ако не греша, така и не сме подписали, а от 1992 г. и член 88-1 ни налага да изпълняваме задълженията, които сме поели. В този смисъл Конституционният съвет само потвърди въпросното задължение, а не го създаде.

Второ, в решенията си от миналата пролет Конституционният съвет още каза, че националният съдия не може да преценява съответствието на европейските директиви, тоест на бъдещите закони и т.н., с основните права на Европейския съюз. Това също не е голяма новост. Не смятам за революция твърдението, че пред националния съдия не може да се прилага възражение за противоконституционност.

Третият елемент е по-оригинален. Конституционният съвет реши да си запази един минимален контрол за случаите, когато френски закон транспонира европейска директива или бъдещ рамков европейски закон – контрол за ясни, конкретни, специфични противоречия с Френската конституция, за нарушения на основните френски принципи. Той обаче се отказа от контрола на детайлите, които счете от компетентността на общностния съдия. Последваха разгорещени дискусии...

Четвърто, в решението си от миналия ноември Конституционният съвет подчерта запазването на националния правен ред, но струва ми се, че Съдът на Европейските общности в Люксембург още преди четиридесет години

беше потвърдил съществуването на общностен правов ред, който нито се налага изцяло, нито включва напълно вътрешния правов ред на страните членки. Може би Съветът допълнително наблегна на този факт благодарение на потвърждението на превъзходството на Конституцията. Това обаче също не ми звучи като особено откритие...

Последният елемент е по-оригинален – Конституционният съвет реши, че не съществува противоречие между Първата и Втората част на Конституционния договор и Френската конституция. Противоречията, обосновали необходимостта от конституционна ревизия, са в Третата част – тоест дългата, тежка, сложна част, която от вчера разискваме, но не и чисто конституционната част, по смисъла, който влага Валери Жискар д`Естен. Бихме могли да разискваме това – доколкото разбрах, въпросът се поставя и в следващия доклад. Бих могъл да продължа, но ще приключа до тук, защото говоря вече 19 минути и половина.

Бих искал да **завърша**, госпожо Председател, като напомня за един от вашите предшественици в Правния факултет в София, един от нашите учители – Жорж Сел – професор в Софийския университет от 1908 до 1912 г. По-късно той подробно описва отношенията между международния правов ред и националните правопорядъци. В свои лекции от 1933 г. пред Академията по международно право в Хага той говори за *международно конституционно право.* Навремето това понятие е използвано много повече, отколкото днес ни се струва. Използва го и Борис Миркин-Гюджевич. В тази връзка, струва ми се, ако Жорж Сел трябваше днес да преподава в някоя академия по европейско право, той може би щеше да говори за съществуването на *европейско конституционно право*. Европейско конституционно право, включващо Договорите, както и да ги определяме, националните конституции, основополагащите международни харти, а според някои интерпретации, като например моята, и Европейската конвенция за правата на човека. Накратко, с XXI век наистина се появи едно европейско конституционно право.

И аз бих искал да посветя настоящото събиране на паметта на Жорж Сел – професор в София и в Париж.

Благодаря!

ВЛИЯНИЕТО НА КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА ВЪРХУ НАЦИОНАЛНИТЕ КОНСТИТУЦИИ – ПОГЛЕД КЪМ ХОЛАНДСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН ДЕБАТ

Проф. Алфред Келерман
Директор на Ассер институт – Хага

За да може европейският гражданин по-добре да разбере съдържанието и целите на Конституцията за Европа, би било полезно да се анализират разликите между нея и отделните национални конституции, както и влиянието ѝ върху всяка една от тях. За целите на нашия анализ ще взема предвид Конституцията на Холандия и по-конкретно възможното влияние върху холандската конституционна практика. Един обикновен анализ ще ни покаже например, че Конституцията за Европа ще увеличи правата на гражданите, а не обратното, и няма да замести техните национални конституции. Фактът, че гражданите ще получат повече и няма да загубят нищо, може да ги убеди да одобрят чрез референдум Конституцията за Европа.

Надявам се, че ще успея да изясня последното посредством следните два въпроса и съответните отговори, като насочвам вниманието си главно върху Конституцията на Холандия.

Първи въпрос. Ще има ли Конституцията за Европа като последица отменянето на националните конституции?

За да може да се отговори на този въпрос, е необходимо всеки европейски гражданин да е запознат с разликите между двете конституции. Конституцията на Холандия, сравнена с Конституцията за Европа, показва следните различия:

1. Конституцията за Европа обхваща територията на 25-те държави членки с близо 500 милиона население, както и техните връзки с държави и територии извън Европа. Текстът е валиден на 21 езика. Холандската конституция обхваща територията на Холандия с приблизително 16 мили-

она население и териториите ѝ извън Европа. Холандската конституция е написана само на един език.

2. Първата холандска конституция е от 1814 г, с промени от 1815, 1840, 1848, 1887, 1917, 1922, 1953, 1956, 1983, 1995 и 2002 г., докато все още нератифицираният текст на Конституцията за Европа датира от 18 юни 2004 г.

3. Конституцията за Европа се състои от четири части с общо 464 члена:

– Част първа: Цели, основни права и гражданство, компетенции на Съюза, органи и институции на Съюза, демократичен живот на Съюза, финанси на Съюза, Съюзът и близкото му обкръжение, членство в Съюза (59 члена);

– Част втора: Харта на основните права на Съюза (54 члена);

– Част трета: Политики и функциониране на Съюза: вътрешен пазар, икономическа и валутна политика и политики в други специфични области (социална, селско стопанство, околна среда, защита на потребителите, транспорт и т.н.), (342 члена);

– Част четвърта: Общи и заключителни разпоредби (9 члена).

4. Холандската конституция регламентира в 8 глави и общо 142 члена конституирането и правомощията на институциите в държавата (монарх, правителство, министри, Генерални щати, Държавен съвет, Сметна палата, съд), както и функционирането на органи – законодателни, изпълнителни и съдебна администрация. Също така урежда правомощията и задълженията на по-малките райони на управление, като провинциите, общините и районите. Детайлите са уредени в областни актове.

5. Националност и гражданство.

В чл. 7 на Холандската конституция се посочва, че със закон следва да се уредят условията и критериите за получаване на холандско гражданство. Това е последно уредено в закона от 1984 г. Старият принцип, че детето получава гражданството на бащата, е заменен от принципа, че детето получава холандско гражданство, ако майката или бащата имат такова (чл. 3).

Гражданството в Съюза, както е уредено в Конституцията за Европа, е допълнително спрямо националното граждан-

ство – то не го замества (чл. I-8, Дял първи). Европейското гражданство не дава право да се придобива гражданство на друга държава членка на Европейския съюз. Европейското гражданство, въведено с Договора от Маастрихт, е първоначално замислено да бъде само политическо понятие. Все пак СЕО придава на понятието индивидуален смисъл и тълкуване.

Следва да отбележим, че гражданството на Съюза дава на холандската националност изключително нови измерения и предоставя на холандските граждани следните допълнителни права, уредени в чл. I-8, Дял втори:

(а) право свободно да се придвижват и да пребивават на територията на държавите членки;

(б) право да избират и да бъдат избирани в избори за Европейски парламент и в местни избори в държавата членка, в която пребиват, при същите условия, както нейните граждани;

(в) право да се ползват на територията на трета страна, в която държавата членка, на която са граждани, няма представителство, от защита от дипломатическите и консулските представители на всяка друга държава членка при същите условия, както гражданите на тази държава членка;

(г) право да подават петиции до Европейския парламент, да се обръщат към Европейския омбудсман, както и да се обръщат към институциите и консултативните органи на Съюза на един от езиците на Конституцията и да получат отговор на същия език.

6. Предимство или примат на Правото на Общността.

Връзката между правовия ред в Общността и националния правов ред е уредена, доколкото се допуска предимство, в чл. 93 и чл. 94 от Холандската конституция: „договорните разпоредби, които по съдържанието си са общозадължителни, имат предимство пред националните правни разпоредби".

В Конституцията за Европа обаче, в чл. I-6, предимството не е ограничено единствено до общозадължителните разпоредби, както е уреден въпросът в Холандската конституция. „Конституцията и правото, създадено от институциите на Съюза, при упражняването на компетенциите,

които са му предоставени от нея, имат примат над правото на държавите членки."

Правото на Общността има примат над националните конституции и в такъв смисъл, че една държава членка не може да се позовава на националните конституционни разпоредби, които представляват пречка за имплементирането на Общностното право, както посочва СЕО в дело № 100/77 (*Commission v Italy* (JUR 887).

От направеното изброяване на разлики следва общо взето, че националните конституции уреждат два въпроса или проблема. Въпроси, които са уредени единствено в националните конституции – като разделението на властите, на държавните институции и условията за придобиване на гражданство, както и въпроси, които са уредени и в двата вида конституции – като съотношението на международния или общностния правов ред с националния правов ред. В първия случай текстът на националната конституция ни дава едноличен отговор, а във втория случай, според мен, Конституцията за Европа е тази, която ще има решаващо значение, и текстовете, които противоречат на европейските конституционни разпоредби, следва да бъдат приспособени или да бъдат ограничени до действието на чл. I-6 от Конституцията за Европа.

Следователно отговорът на нашия първи въпрос е, че националните конституции, в нашия случай Холандската конституция, не трябва да се отменят, а само да се приспособят. Конституцията за Европа не ограничава права, а напротив – дава на гражданите допълнителни права, като споменатите в чл. I-8, част Втора. Необходимо е да припомним факта, че европейското гражданство съществува още с Договора от Маастрихт, но Конституцията за Европа събира тези граждански права и ги представя в един по-широк контекст с оглед актуалната ситуация. Например Конституцията за Европа включва граждански права в Хартата на основните права. Едно от условията за придобиването на тези допълнителни права е европейският гражданин да придобие първо съответното национално гражданство, спазвайки разпоредбите на националната му конституция. Ако човек няма национално гражданство на една от държа-

вите членки на Европейския съюз, той не може да получи и „европейско гражданство".

След като Конституцията за Европа не отменя националните конституции, дава на гражданите допълнителни права, като същевременно не ги ограничава. Не е ли това убедителен аргумент да се гласува за Конституцията за Европа? Това е само един от примерите относно предимствата на Конституцията за Европа. Разбира се, има още много краткосрочни и дългосрочни предимства, както и недостатъци, които няма да засягаме в това кратко изложение. В някои случаи например сближаването на правните системи ограничава гражданските права, но въпреки това положителните страни на това сближаване са много повече от отрицателните.

Втори въпрос. След като Конституцията за Европа не отменя националните конституции, какво друго влияние можем да очакваме? Приспособяване или сближаване на националните конституции?

Въпреки че разпоредбите на националните конституции като цяло няма да бъдат заместени от Конституцията за Европа и тъй като ние още се нуждаем от национални конституции, приспособяването и сближаването на разпоредбите на националните конституции, от друга страна, е необходимо поради редица причини. Тези причини не се основават само на Конституцията за Европа, а и на много други съображения, като произвеждането на еднакъв правен ефект на правото на Общността във всички държави членки на ЕС.

Все пак след ратификацията на Конституцията за Европа, която в някои страни се провежда чрез референдум, а в други – от Парламента, можем да очакваме едно допълнително насърчаване на процеса на приспособяване и сближаване на националните конституции.

Холандският конституционен дебат

Интересно е да спомена, че ратификациите на всички договорни промени от сключването на Договора за Европейската общност през 1957 г. в Рим, в Холандия са били приети пряко от Парламента, но въпреки това за Договора за Кон-

ституцията е предвидено да се проведе консултативен референдум, на основание на закон, влязъл в сила през 2002 г. Тази инициатива от формалноправна и конституционна гледна точка е била възможна и по-рано и все пак сега за пръв път в историята на Холандия се използва тази правна възможност. Преди да изброим причините за сближаване и приспособяване на текстовете на националните конституции, най-общо ще се спрем на отговора на втория поставен въпрос относно ситуацията в Холандия и ще разгледаме Конституцията за Европа в холандския конституционен дебат.

В обсъжданите години 2002–2003 и 2003–2004 Конвентът за Европа и проектът за Конституция за Европа са често на дневен ред. В Документ 2003/2004, 28473, № 35 са включени становището на холандския Държавен съвет от 13 юни 2003 г. и последвалият го доклад от 26 септември 2003 г. В тях се разглеждат въпроси, свързани с Европейския конвент за бъдещето на Европа.

На 4 юни 2003 г. Холандското правителство изисква становище от Държавния съвет относно очакваното влияние на Конституцията за Европа върху холандския правов ред. Докато Европейските общности и Съюзът по същество разполагат от дълго време с „Конституция", сега за първи път тя ще е формално уредена в писана конституция. Ето защо оценката на Държавния съвет не включва мнение по въпроса дали е необходимо делегирането на държавни правомощия и по-специално дали Конституцията за Европа се препокрива с изискванията за демократично правно общество: правна сигурност и равенство; демократична легитимност и обществена отговорност; правна ефективност и резултатност. Що се отнася до присъединяването към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), то не се изразява в ново делегиране на суверенитет, а по-скоро в по-добра координация с оглед защитата на човешките права.

Според становището на Държавния съвет Проектът на конституцията е само кодификация и продължение на европейските правни достижения, но не се намесва и не влиза в противоречие с Холандската конституция. Проектът за конституция ще окаже все пак известно влияние върху

взаимоотношенията между националните институции. Холандското правителство е съгласно с Държавния съвет относно твърдението, че Конституцията за Европа не съдържа ново делегиране на държавни правомощия, а само приемственост по отношение на старите тенденции и реконструиране на съществуващи правомощия. Холандското правителство е съгласно с Държавния съвет, че Конституцията за Европа показва основната цел, която е приемствеността със съществуващото *Acquis communautaire*, както следва от част Четвърта, която урежда замяната на Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, както и препращането към решенията на СЕО. С цел да се облекчи работата на Съда на ЕО относно процедурата за преюдициални заключения Държавният съвет предлага съответните национални съдилища да прилагат към своите запитвания и проекторешения. Друго предложение на Държавния съвет е СЕО да може впоследствие да подбира някои от предложенията на националните съдилища. Освен това становището на Държавния съвет включва и предложения относно подобряване на координацията между министерствата в Холандия във връзка с подготовката за общностните политика и законодателство, както и координация при изпълнение на общностното законодателство.

Държавният съвет обръща специално внимание на включването на Хартата на основните права в Част втора от Конституцията за Европа. Като последствие разпоредбите ще имат правна сила. Хартата не е съотнесена към националния правов ред, а се отнася до Съюза и европейското Общностно право и неговото изпълнение от държавите членки. В чл. II-111 и II-112 е направена разлика между „права" и „принципи". Включването на Хартата за основните права в Конституцията за Европа представлява добавена правна стойност, което определя Конституцията за Европа като същинска конституция с основни права. Холандското правителство предпочита присъединяване на ЕС към ЕКПЧ за установяване на еднакво отношение на ЕС с другите страни членки на Съвета на Европа. Производствата пред Съда на ЕО могат да се считат за последно средство по смисъла на чл. 35, § 1 от ЕКПЧ.

Консултативен референдум. Защо трябва да се провежда референдум?

Холандското правителство в общия си коментар към проектозакона за референдум обяснява, че в Конституцията на ЕС са делегирани специални правомощия относно наказателно право и външна политика, както и по-специално включването на основните права, което е и главната причина. Това не е просто още една поправка на Договора и следователно е необходимо по-голямо участие на гражданите. Решението е провеждането на референдум. С изготвянето на проект за провеждане на консултативен референдум правителството има за цел да затегне и подобри законосъобразността при взимането на решения относно Конституционния договор, като моли гражданите за съвет.

Държавният съвет приема консултативния референдум като изпитана форма за допитване до гражданите. Все пак е изказано и различно мнение от член на Държавния съвет – от Ричард Лоуаарс[1]. Той счита, че консултативният референдум не е много уместен, тъй като един негативен резултат от този референдум няма да бъде приет от Холандското правителство, тъй като Холандия не може да приеме да бъде извън ЕС.

Протоколът относно ролята на националните парламенти в ЕС, приложен към Конституционния договор, ще окаже влияние върху начина на работа на Холандския парламент. По-специално в чл. 3 и следващите, където се казва, че националните парламенти могат да изпращат до председателя на Европейския парламент, Съвета и Комисията мотивирани становища дали даден проект за Европейски законодателен акт отговаря на принципа за субсидиарност. Това ще доведе до провеждането на срещи и разисквания между двете камари. Правителството още не знае дали тези съвместни срещи и двустранни разисквания ще доведат до промени в Холандската конституция. Междувременно във Франция засилената роля на националния парламент ще доведе до приспособяване на Френската конституция[2].

---

[1] Вж. също *Kroniek van het Europees en Nederlands constitutioneel recht-Nederlands Juristenblad*, 6 maart 2004, Nr 10, page 506.

[2] Delegation pour l'Union Europeenne, Compte Rendu No. 107 of the Meeting of 15 December 2004 of the Assemblee Nationale, p. 3.

След разглеждането на холандския конституционен дебат ще изложим мнението си в обобщен заключителен преглед на причините, поради които трябва да се приспособят или сближат в близкото бъдеще националните конституционни текстове към Конституцията за Европа.

1. За някои национални конституции измененията са необходими, за да могат да ратифицират Конституцията за Европа. Тези конституции трябва да включат например текст относно делегирането на държавни правомощия на международна организация, които следва да бъдат упражнявани съвместно с ЕО и ЕС. Без такива разпоредби новите държави членки на ЕС рискуват допускане на конституционно объркване. Това може да се случи например с Малта, тъй като конституцията ѝ не съдържа подобна разпоредба и изниква въпросът дали Присъединителните договори на Малта към ЕО и ЕС не могат да бъдат обявени за недействителни от малтийски съд.

2. Ролята на националните конституции на ниво ЕС е често подценявана от политиците, а на национално ниво – се надценява. На ниво ЕС примерът е ирландският негативен референдум във връзка с Договора от Ница. На национално конституционно ниво възникват две трудности. Конституционните разпоредби на някои държави не са достатъчно приспособени, за да се произведе пълният ефект на Общностното право. Все пак чрез съдебна находчивост и градивен диалог между Европейския съд и националните съдилища трудностите са преодолени. Все още някои национални върховни съдилища се колебаят дали да признаят безусловно примата на Общностното право и не намират подходяща основа в националните конституции да го направят.

3. Сближаването на националните конституции, с повече или по-малко официален правен език, терминология и понятия е необходимо, за да може Общностното право да произведе еднакъв правен ефект във всички страни членки на ЕС. Това ще подобри съотношението между националните конституции и Конституцията за Европа. За примата на Общностното право националните конституции могат да се ограничат в проектирането на т.нар. Европейска гла-

ва в националния конституционен текст, която да препраща към чл. I-6 от Конституцията за Европа.

4. Необходимостта да се приспособят националните конституции съществуваше и поради противоречието на разпоредбите на някои национални конституции с Договора от Ница (например свързаните с гражданството, избирателните права, екстрадицията на собствени граждани, прехвърлянето от територия или държава на лица без гражданство). Днес специалните и новите разпоредби на Конституцията за Европа ще изискват приспособяване на много национални конституции.

Френският Конституционен съвет взе решение на 19 ноември 2004 г., че Френската конституция трябва да бъде променена, преди проектът за Конституция за Европа бъде ратифициран във Франция. Необходимите промени следва да се извършат в началото на 2005 г., което според френския ежедневник „Le Monde" ще доведе до провеждането на референдум през първата половина на годината. Конституционният съвет разпорежда, че някои части от Конституцията за Европа, които „засягат основните условия за упражняване на национален суверенитет", ще изискват промяна в националното законодателство, преди да бъдат ратифицирани.

Съдът определя правосъдието и външната политика като основните области, които се нуждаят от промени в Конституцията.

Увеличените правомощия, които националните парламенти ще имат, ако Конституцията за Европа се ратифицира, също така изискват промяна във Френската конституция, тъй като ролята на националния парламент следва да се определя от Конституцията. Членовете на Конституционния съвет приемат, че Договорът не противоречи на първия член от Френската конституция, в който се казва, че Франция е „светска република". Установеният примат на Правото на ЕС върху националното право не изисква промяна във Френската конституция, нито включването на Хартата за основните права в Договора за ЕС. Според мен следва да се има предвид, че приматът е установен в Конституцията на ЕС. Съдиите могат да размислят или да променят становището си. Разпоредбата в Конституцион-

ния договор обаче е строга и може да бъде променяна само с единодушието на всички държави членки.

5. Приспособяването на националните конституции е перпетуум мобиле, тъй като *Acquis communautaire* на Конституцията за Европа ще е подвижна мишена. Следователно е необходимо националните конституции да станат по-гъвкави и процедурата за внасяне на измененията да бъде опростена. Много национални конституции са твърди и по този начин представляват пречка за реализирането на един бърз европейски интеграционен процес. Например ако трябва да се провежда национален референдум за всяка промяна на договорен текст, това може да повлияе по непредвиден и неблагоприятен начин върху по-нататъшната европейска интеграция. Юристите конституционалисти са консервативни, а националните конституции се считат за свещени и следователно се превръщат в твърди конституции с усложнени процедури и промени.

6. Някои национални конституционни текстове се отнасят към европейския интеграционен процес в доста лоша форма от политическа и психологическа гледна точка. Например в Холандската конституция няма разпоредби относно ЕО и/или ЕС. Според мен занапред в националните конституционни текстове следва да се изискват препратки към Конституцията за Европа. Този подход ще осигури чрез Конституцията за Европа нужните прозрачност и съгласуваност на Общностния правов ред. Едно задължение за държавите членки да съотнесат разпоредбите на техните национални конституции към съответните разпоредби от Конституцията за Европа би било начална стъпка към създаването на конфедерация.

Друго предложение относно подобряване съгласуването на общностния и националния правов ред може да бъде реализирано, като се включи текст, подобен на този от Канадската конституция от 1982 г., който гласи (ако заменим „Канада" с „Европейски съюз"): „Правото на ЕС включва конституциите на всички държави членки според тълкуването на техните висши съдилища". Това би гарантирало конституционна интеграция, както и конституционен и правен плурализъм. Такъв вид приспособяване на нацио-

налните конституции, което представлява подход отдолу нагоре, може да направи Европа по-ефективна и близка до нейните граждани.

Отговорите на нашия втори въпрос са доста обширни и имат конституционноправен смисъл – отговорът не се отнася директно до гражданина и е по-скоро от интерес за политици, членове на парламента, правителствени представители, учени и конституционни адвокати. Тези съображения няма да мотивират и да убедят средностатистическите европейски граждани да гласуват „за" на референдума, тъй като те не винаги разбират технически сложната връзка между Конституцията за Европа, *Acquis communautaire* и националните конституции.

ПРИМАТЪТ И ОТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ИСПАНСКАТА КОНСТИТУЦИЯ: СТАНОВИЩЕТО НА ИСПАНСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Д-р Алисия Себада Ромеро
Мадридски университет „Карлос III"

I. Приматът на Правото на Европейския съюз: основни положения

Член I-6 от Договора за европейска конституция закрепва принципа на примат на Правото на Европейския съюз пред законодателството на държавите членки като един от основните принципи на Общностното право. Неговото съдържание и значение е последователно изяснено от Съда на Европейските общности, който в своята практика го формулира и развива като фундаментален принцип на Общностното право. Като пример могат да бъда посочени множество решения и становища[1] на Съда на Европейските общности, според които приматът се отнася не само до разпоредбите на Учредителните договори на Европейските общности, но също и до всички актове на институциите на Европейските общности. При противоречие между акт на Общностното право и акт от вътрешното законодателство на държава членка, включително националната конституция, предимство винаги следва да се даде на правото на Европейските общности. Независимо от това в практиката на Съда на Европейските общности се наблюдава тенденция към нарастваща толерантност и зачитане на разпоредбите на националните конституции, особено в сферата на защитата на основните права на човека.

[1] ECJ: 15/07/1964, Costa c. Enel, 6/64; 14/12/1971, Politi, 43/71; 9/03/1978, Simmenthal, 106/77; 17/12/1980, Internationale Handelsgessellschaft, 11-70, etc, etc, etc.

Както пише Якоб[2] идеята за примат „не е новост: според международното право е общоприето, че международните договори имат предимство пред разпоредбите на националното законодателство на държавата съдоговорителка. Новото се състои в начина, по който Съдът на Европейските общности формулира този принцип – като принцип, който следва да бъде прилаган от националните съдилища – какъвто е и случаят по делото *Van Gend en Loos*". Наистина, когато националните съдии започнат да прилагат Общностното право при решаване на споровете, с които са сезирани, те също така ще се превърнат в своеобразен „троянски кон на Общностното право" в рамките на вътрешното законодателство на държавите членки. Освен това следва да имаме предвид и съществените различия между примат по смисъла на Международното право и примат съгласно разбирането на правото на Общността, което се основава и разчита на ефективността на механизмите за ангажиране на отговорността на държавите членки за своето транспониране и утвърждаване. Неефективността на предлаганите от Международното право механизми за ангажиране на отговорността на държавите при неизпълнение на поети договорни задължения е твърде добре известна. Поради това тази разлика е особено важна, тъй като дава на правото на Общността реална възможност за действие в рамките на правния ред на Европейския съюз. В тази връзка следва да отдадем необходимото внимание на факта дали член I-6 от Договора следва да бъде тълкуван – въпреки декларацията на държавите членки относно тази разпоредба – в смисъл, че принципът на примата следва да се прилага не само към актовете, издадени в рамките на настоящата компетентност на институциите на Европейския съюз[3], но също така

---

[2] **Francis JACOBS,** „Еволюция на европейския правен ред", CMLR, avril, n.2, 2004, p. 303.

[3] „Правната система на Европейския съюз се превърна в най-ефективната действаща международна правна система, която се отличава съществено от типичната слабост на международното право и международните съдилища. За разлика от повечето международни правни системи, където международните трибунали разглеждат само ограничен брой случаи, където повечето нарушения на международни правни норми от страна на държавите не се преследват с правни средства и

и по отношение на актове в сферата на Общата политика по външните работи и сигурността, като тази специфична сила на принципа на примат на Общностното право, която се основава на практиката на Съда на Европейските общности, следва да се изясни, тъй като е общоизвестно, че Съдът не притежава юрисдикция в сферата на общата външна политика и сигурността. Ще се върнем отново на този въпрос по-късно в развитието на настоящото изложение.

Ако се върнем при характеристиката на принципа на примат на Общностното право в рамките на практиката на Съда, може да се счита, че принципът е замислен и създаден като съществено условие за самото съществуване на Общностното право, свързано с еднаквото прилагане на актовете в рамките на всички държави членки.

Изискването за еднакво приложение е свързано с една от основните характеристики на Общностното право: разглеждането на гражданите на държавите членки като субекти на правния ред на Европейската общност. Поради това съществува ясна връзка между примата и директния ефект на Общностното право. Като разглежда гражданите като субекти на Общностното право, Европейският съюз се отличава от всички други международни организации, създадени чрез международни договори. В този смисъл може да се каже, че един от корените на принципа за примат е в спецификата на Европейската общност. Като цяло принципът – така, както е дефиниран в рамките на европейския правен ред[4] – се основава на: обвързващия характер на правния ред на Европейските общности съгласно чл. 10 от ДЕО, според който държавите членки се задължават да си сътрудничат за постигане на целите на Европейския съюз и да изпълнят задълженията, възложени с ДЕО; и чл. 12 от ДЕО, който регламентира изискването за еднакво прилагане на правото на Общността във всички държави членки.

където основните спорове се решават извън съда, в европейската правна система основен елемент е съобразяването с Общностното право" **– Karen J. ALTER,** "*Establishing the Supremacy of European Law: the making of an international rule of law in Europe*". Oxford, New York: Oxford University Press, 2001, p. 1.

[4] **A. MANGAS MARTÍN, D. LIÑÁN NOGUERAS,** *Instituciones y Derecho de la Unión Europea,* Madrid: Tecnos, 2004, p. 425-427.

Това са основните характеристики на принципа за примат на Общностното право от гледна точка на правото на Европейския съюз. В същото време следва да се има предвид и влиянието на националните правни системи. Националните конституции са върховен закон в рамките на вътрешния правен ред на държавите членки, което поражда необходимостта от внимателно проучване на въпроса дали и при какви условия конституционните съдилища признават принципа на примат на Общностното право, провъзгласен в Договора за Европейската конституция.

В настоящото изложение ще анализираме този въпрос от гледна точка на испанската правна система и практиката на испанския Конституционен съд, който наскоро постанови задължителна по своя характер декларация относно съвместимостта на Договора за Европейска конституция и Конституцията на Испания[5]. Поради това ще използваме тази Декларация като основа на настоящия анализ[6]. В нея се изразява изключително важно и също толкова противоречиво мнение, противоречие, което ясно личи от факта, че декларацията е приета с три гласа „против"[7]. Конституционният съд е сезиран с въпрос от испанското правителство, което от своя страна е провокирано от една декларация на испанския Държавен съвет (*Consejo de Estado*), в която той изразява становище, че е налице несъвместимост между разпоредбите и член I.6 от Договора за създаване на Европейския съюз и зачитането на Конституцията като върховен закон в рамките на испанския правен ред.[8] Поради

[5] DTC 1/2004, 13 December 2004. http://www.tribunalconstitucional.es/JC.htm

[6] Според член 95.2 на Испанската конституция испанското правителство сезира Конституционния съд. Съдът се произнася с декларация само пет седмици по-късно, с което отговаря на четирите въпроса, зададени от правителството: относно съвместимостта на член I-6 от ДЕС с Конституцията, съвместимостта на член II-111 и II-112 с Конституцията; дали чл. 93 е подходящо средство за признаване на ДЕС и дали трябва да се измени Испанската конституция, която предвижда провеждане на такава реформа.

[7] **Judge Delgado BARRIO; Judge GARCÍA-CALVO; Judge Rodríguez ARRIBAS**.

[8] Становище на Държавния съвет, 21 октомври 2004 г.

това основното предизвикателство пред Конституционния съд е да даде тълкуване на принципа на примата, като приложи логиката на националната конституция, а именно като зачете нейния статус на върховен закон. В случай че Конституционният съд счете, че няма противоречие между Договора и Конституцията, той следва да признае принципа на примат на Правото на Общността, докато в същото време признава и Конституцията като върховен закон в испанския правен ред. Всъщност това е начинът, по който процедират конституционните съдилища – включително и испанският – след формулирането на принципа за примата от СЕО. Независимо от това, макар предизвикателството да не е ново за конституционните съдилища, има и нещо съществено ново – фактът, че правният ред на Европейската общност в своето развитие е достигнал етап, при който е все по-склонен да признава и да се съобразява с националните конституции и дори да им предоставя определена роля в рамките на Общностния правен ред. Необходимостта да се намери баланс между различните правни системи (въпреки тяхното дълбоко взаимодействие) прави възможна такава еволюция на Правото на Европейската общност. Договорът за Конституция на Европейския съюз може да се счита за категорична стъпка напред в развитието на този процес, която съдържа едно своеобразно признаване на националните конституции като елемент от конституционната структура на Европейския съюз. Точно тази еволюция улесни значително Испанския конституционен съд при неговата работа по постановяване на исканото становище[9].

II. Принципът на примата и Испанската конституция: ключът за дефиниране на отношенията между различни правни системи

В Испанската конституция има изрична разпоредба, която следва да се има предвид при подобен анализ. Това е

[9] Неговата задача е усложнена от факта, че испанското правителство обявява провеждане на референдум съгласно член 92 от Конституцията на 20 февруари. Очевидно е за предпочитане референдумът да бъде потвърден с декларация на Съда относно съвместимостта на ДЕС с Испанската конституция.

член 93, който стои в основата на аргументацията на становището на Конституционния съд относно Декларацията, посочена по-горе. Въпреки че Европейските общности не са изрично споменати в член 93, идеята на разпоредбата е да улесни интегрирането на Испания в тези организации.

Член 93 гласи: „Въз основа на основния закон ("ley orgánica") могат да се сключват договори, съгласно които упражняването на правомощия, предоставени от Конституцията, може да бъде прехвърляно на международни организации (...)".

Текстът на тази конституционна разпоредба поставя няколко въпроса: процедурна разпоредба ли е тази, която регламентира специалната процедура за сключване на определена категория международни договори, или е и материална норма? Има ли ограничения пред прехвърлянето на правомощията, предвидени в член 93?

Всъщност Испанският конституционен съд вече веднъж е имал възможността да вземе отношение по тези въпроси през 1992 г., когато е сезиран относно съвместимостта на Договора от Маастрихт с Испанската конституция. В този случай Конституционният съд счете, че член 93 е процедурна норма[10], която разрешава само прехвърляне на компетентност към институция, различна от тази, която по конституция има право да я упражнява.

Това становище на Конституционния съд е силно критикувано в испанската правна доктрина[11], според която позоваването на член 93 като правно основание за ратифициране на Договора за Европейския съюз позволява въвеждане на принципите на Общностното право, включително и принципа за примат на това право пред вътрешния правен ред[12].

---

[10] Декларация на Конституционния съд 1/1992, параграф 4.

[11] **A. MANGAS MARTIN,** *La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente*, Revista Española de Derecho Internacional, 1992, 2, pp. 381-393); **Martín y Pérez DE NANCLARES**; **López CASTILLO**, *Droit de l'UE et Constitutions nationales (Espagne)*, XX Congrès FIDE, London, 2002 (www.fide2002org/reportseulaw.htm)

[12] **J. PEREZ DE NANCLARES**, *La Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional: un giro jurisprudencial en la concepción del artículo 93 de la*

Трябва да имаме предвид, че една прекалено монистична позиция следва да бъде отхвърлена категорично. В Европа няма единен правен ред, на върха на който да стои Общностното право. Поради това, макар конституционните съдилища да приемат принципа за примат на Правото на Европейския съюз, те следва да запазят също и върховенството на националните конституции. Според Испанския конституционен съд принципът за примата се основава винаги на разпоредбите на националните конституции, докато от гледна точка на ЕС основание е самият договор за Европейския съюз. Ако ДЕС изрично се позоваваше на националните конституции, щеше бъде по-лесно да се съвмести принципът за примат на Общностното право с идеята за върховенство на конституцията в рамките на националния правен ред.

Нека анализираме по-подробно становището на Конституционния съд, изразено в неговата последна декларация относно значението, обхвата и ограниченията на приложението на член 93. Можем да установим, че се наблюдава промяна в подхода към тази разпоредба, въпреки че не считаме, че промяната е толкова съществена, колкото всъщност би трябвало да бъде.

От гледна точка на Конституционния съд член 93 е замислен като конституционно средство, което да направи възможна интеграцията на Испания в Европейския съюз. Този интеграционен процес – разсъждава испанският съд – надхвърля самата процедура с цел да постигне интегриране в една различна наднационална структура, която може да създава свой собствен правен ред, основан на принципи, които регламентират ефективността, условията и ограниченията във връзка с приложното поле на нормите му. Член 93 улесни тази интеграция. Конституционният съд твърди също и че член 93 действа като един вид „решаващ фактор", който отваря вратите на испанската конституционна система за норми от друг правен ред чрез прехвърляне на компетентност да упражнява определени правомощия[13].

Constitución Española, Revista General de Derecho Europeo (RGDE), 6 December 2004.

[13] Декларация на Конституционния съд 1/2004.

Както вече отбелязахме, в предишната декларация (1/1992 г. относно съвместимостта на Договора от Маастрихт с Испанската конституция), Испанският конституционен съд разглежда член 93 единствено като процесуална норма. Обратно, в последната си декларация (1/2004) Съдът подчертава съществената, т.е. материална природа на тази разпоредба. Според Конституционния съд последният случай трябва да се разграничи от предишния, тъй като първият е разглеждан в контекста на член 8-b от ДЕО, който противоречи на член 13-2 на Испанската конституция. Конституционният съд смята, че в случая относно Договора за Конституция на Европейския съюз няма такова противоречие между разпоредбите[14]. Изискването да се установи, че не е налице конфликт между нормите, включва също и тълкуване на принципа на примат на Общностното право относно неговата съвместимост със зачитане на върховенството на Испанската конституция. Принципът за примата, съгласно съображенията на Конституционния съд, не може да бъде тълкуван в смисъл, че всяка разпоредба на Общностното право следва да има предимство пред всяка норма от вътрешния правен ред. Тъкмо обратното – трябва да се осигури зачитане от страна на Общностното право на определени съществени конституционни разпоредби, т.е. на самата основа на конституцията. Това тълкуване на принципа на примата отрежда на конституционните норми ролята на параметър за валидност на Общностното право и според испанския съд това тълкуване може да бъде извлечено от самия Договор за Европейски съюз. Поради това няма и конфликт между принципа на примата, така, както е установен в член I-6 от Договора за Европейския съюз, и ролята на Испанската конституция като върховен закон в рамките на испанския правен ред.

По мнение на съдия Делгадо Барио, гласувал против при приемането на декларацията, член 93 следва да бъде разглеждан като процесуална норма съобразно изразеното от съда становище в предишната декларация относно

[14] Изглежда, че Конституционният съд се основава на тълкуване на ДЕС, според което договорът признава до определена степен върховенството на националните конституции.

Договора от Маастрихт. Според съдията член 93 позволява прехвърлянето на компетентност, предоставена съгласно конституцията, но независимо от това нормите, които възникват като резултат от упражняване на тези правомощия, трябва да бъдат съобразени със самата конституция. Член 93 отнема на конституцията ролята на параметър за валидността на нормите, приети при упражняване на прехвърлените правомощия от международната организация.

Следва да се подчертае фактът, че възможността националните конституции да бъдат мярка за валидността на Общностното право не е изключена дори при зачитане на принципа примат на правния ред на Общността. Вярно е наистина, че Конституционният съд признава примата на Общностното право, но в същото време провъзгласява и върховенството на Конституцията. Като цяло идеята е следната: конституцията е върховен закон, защото приматът на Общностното право зависи от признаването му от самата Испанска конституция. Правото на Европейския съюз има предимство дори пред Испанската конституция, защото тъкмо тя го право възможно. Вярно е обаче, че мотивите на Конституционния съд не винаги са ясни. Например той постановява, че Конституцията не е параметър за преценяване на валидността на Общностното право, защото това е задача на ДЕС, но в същото време – и то в същия параграф – декларира, че Конституцията изисква правният ред на Общността да бъде задължително съобразен с основните конституционни ценности и принципи. Можем да приемем, че само тази ценностна същност на Конституцията може да служи като параметър за преценка на валидността на Общностното право.

Поради това възможността за конфликт между националните конституции и правния ред на Европейския съюз не е напълно изключена. Напротив, Испанският конституционен съд приема, че правомощието да се прехвърля компетентност съгласно член 93 има сериозни ограничения. Тези ограничения се основават на самата Конституция: държавният суверенитет, основните конституционни структури, основните ценности и принципи, сред които са основните права, очевидно са сред тях.

Както отбелязахме и по-горе, според Конституционния съд Договорът за Конституция на Европейския съюз зачита тези ограничения и поради това не противоречи на Испанската конституция.

В заключение, Испанският конституционен съд възприема принципа на примат на Общностното право, но прави уточнение, че този принцип следва да бъде съвместим с идеята за върховенство на Конституцията в рамките на националния правен ред; и възможността Конституционният съд да постанови, че определена норма на Общностното право е противоконституционна поради това, че противоречи на основни разпоредби от Конституцията. Въпреки това Испанският конституционен съд поддържа становището, че опасността от възможен конфликт между правния ред на Европейските общности и националната правна система е почти предотвратена, тъй като при установяване на подобно противоречие и при условие, че механизмите за разрешаване на проблема, предвидени в рамките на европейската правна система, не успеят да се справят с това, тогава остава възможността за Испанския конституционен съд да се намеси с цел да запази целостта на Испанската конституция.

В същото време трябва да отдадем дължимото внимание на факта, че основните норми на националната конституция са интегрирани достатъчно добре в новия Договор за Конституция на Европейския съюз. Вярно е, че тези разпоредби са формулирани на по-високо ниво в европейския правен ред и поради това става все по-ясно, че националните конституции могат да действат като параметър за преценка на валидността на разпоредбите на Общностното право дори в рамките на европейския правен ред.

С оглед на приложимостта на националните конституции като елементи на конституционната основа на Европейския съюз, следва да се имат предвид, както следва: член I-5.1; I-2; II-113 от новия договор. Както постановява Испанският конституционен съд, тези разпоредби наред с останалите гарантират съществуването на държавите, както и на тяхната национална идентичност, основни структури, ценности, принципи и прогласените в тях основни права. Тази гаран-

ция не е толкова отчетлива в другите фази на европейския интеграционен процес, като при тях оправдава отношението на някои национални конституционни съдилища, изразено в т.нар. диалог със Съда на Европейските общности. Националните конституционни съдилища основават своята позиция върху необходимостта от установяване на определени ограничения пред Общностното право, уредени в националните конституции. Договорът за Европейския съюз сам по себе си сега признава тези ограничения. Може да се каже, че с този договор изискванията, установени в националните конституции, са изрично възприети.

От гледна точка на правния ред на Европейския съюз признаването на принципа на примата от Испанския конституционен съд – с посочените по-горе нюанси – е допустимо, тъй като дефиницията на самия принцип е претърпяла определено развитие в Общностното право, еволюция, която се състои най-вече в зачитане на основните конституционни норми като елементи на конституционната структура на самия Европейски съюз.

III. Относно възможното противоречие

Ако съществуват два различни правопорядъка, с различни върховни норми, възможността за конфликт между тях не е напълно изключена. Независимо от това при включването на част от националните конституции във върховния закон на правопорядъка на ЕС тази опасност е значително намалена[15].

Възможно е да възникнат проблеми поради необходимостта да се определи кои конституционни норми следва да бъдат възприети от националните конституционни съдилища като неприкосновени. Кои са тези разпоредби от националните конституции, интегрирани в конституционната основа на Европейския съюз? Необходимо ли е първото условие да бъде тези норми да бъдат общи за всички държави членки? В противен случай еднаквото приложение на Общностното право ще бъде изложено на риск.

[15] Испанският конституционен съд признава възможността за възникване на конфликт като „малко вероятна", но в този случай това ще даде възможност на Конституционния съд да действа.

Възможността от конфликт зависи също така и от тълкуването, което Съдът на Европейските общности дава на приложимостта на националните конституции, определена от Договора за Европейския съюз. Колкото по-голямо значение отдава Съдът на зачитането на националните конституции, толкова по-малка би била опасността от потенциално противоречие.

В сферата на основните права на човека интеграцията на конституционни норми в правния ред на Европейските общности – като основни правила, провъзгласени за общи принципи на Общностното право – не е нова. Отдавна е ясно, че едно тълкуване като това, направено от Съда на Европейските общности през 1970 г. (*Internationale Handelsgessellschaft*) вече не е възможно. Проблем може да възникне при необходимостта да се определи кои други конституционни норми следва да бъдат включени като върховни разпоредби на европейската правна система.

IV. Кратък преглед на приложното поле на принципа на примата според формулировката в Договора за Европейска конституция

Член I-6 говори за „правото на Европейския съюз" без ограничения или уточнения, като по този начин включва не само актовете, създавани в рамките на настоящите сфери на компетентност на Общността, но също така и правилата, формулирани в сферите на сътрудничество: обща външна политика и сигурност и в областта на наказателното правораздаване.

Ако приемем, че принципът на примата следва да се прилага към общата външна политика и сигурност – единствената сфера на сътрудничество, която остава в новия договор, – това ще бъде много съществена промяна на приложното поле на принципа на примата.

Вярно е, че в декларацията на държавите относно член I-6 е посочено, че тази разпоредба отразява практиката на Съда на Европейските общности, както и на Първоинстанционния съд, но въпросът е дали това позоваване е достатъчно, за да изключи тълкуване на нормата в смисъл, че се прилага по отношение на всички актове на Общностното

право, включително тези, приети в рамките на междуправителственото сътрудничество?

Друг елемент, който следва да бъде взет предвид, е, че юрисдикцията на Съда на Европейските общности е изключена по Глава II, Раздел V[16], но въпреки това има определени контролни правомощия. Пример затова е Глава VI относно външните договори – включително договори по Общата политика по външните работи и сигурността, – която не е спомената в ограниченията по отношение на юрисдикцията на Съда на Европейските общности.

Заключителни бележки

Договорът за Конституция на Европейския съюз зачита ролята на основните норми на националните конституции като база на европейския правен ред. Този договор е последната и най-амбициозна стъпка в процеса на признаване на значението на националните конституции.

Може да се каже, че Договорът за Европейския съюз отчита, че тези основни ценности и принципи са развити в националните конституции като елементи на конституционната структура на Съюза. Тази еволюция на Общностното право, което става все по-отворено към националните конституции, дава възможност на националните конституционни съдилища (и особено на Испанския конституционен съд) да приеме принципа на примат на Общностното право, като в същото време зачита върховенството на националната конституция в рамките на вътрешния правен ред.

Възможността за намеса на националните конституционни съдилища с цел запазване на върховенството на националните конституции не е напълно изключена, въпреки че е вярно, че подобно противоречие става все по-малко възможно да се случи на практика.

[16] Член III-376 от Договора за Конституция за Европа.

РАТИФИКАЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ В БАЛТИЙСКИТЕ ДЪРЖАВИ

Д-р Анели Алби
Доктор по право от Европейския университетски институт – Флоренция, преподавател по Европейско право в Университета на Кент, Кентърбъри, Великобритания

Ратификацията на Европейската конституция в балтийските държави представлява особен интерес за Конституционното право, тъй като тези държави спечелиха своя суверенитет и независимост точно преди десетилетие и половина. С присъединяването си през май 2004 г. към Европейския съюз – една от най-развитите интеграционни общности в съвременния свят, те се сблъскват с документ, чието заглавие съдържа термина „конституция". В традиционната конституционна теория, която до този момент надделява в региона, конституцията се счита за неизменна част от държавността. Затова процесът на ратификация поставя множество фундаментални въпроси и се очаква да бъде съпроводен от узаконяващо го действие, какъвто е референдумът или изменението на конституциите в балтийските държави.

Колкото и учудващо да звучи, това не се случи. Всъщност Парламентът на Литва бе първият, ратифицирал Европейската конституция на 11 ноември 2004 г., едва десет дни след официалното ѝ подписване. Този акт, образно казано, „дръпна стола" изпод Европейския парламент, който се очакваше да е първият парламент в Европа, ратифицирал Конституцията, през декември. Следващите две държави също са „новаци" от Централна и Източна Европа: Унгария ратифицира Европейската конституция на 20 декември 2004 г., а Словения на 1 февруари 2005 г. Очаква се[1] и Естония, Латвия и други държави от Централна и Източна Европа скоро да ги последват. Докато редица от „старите" държави членки про-

[1] Текстът на **д-р Анели АЛБИ** е предаден за печат в средата на 2005 г. – бел. ред.

веждат референдуми относно Европейската конституция, сред новоприсъединените държави само Полша и Република Чехия възнамеряват да го направят. Това поставя въпроса каква би могла да е причината за подобно разделение в подхода на „новите" и „старите" държави членки. Тази разработка се спира на някои от причините; по-детайлно изброяване може да бъде открито навсякъде[2].

I. Общата конституционна рамка и измененията, въведени от ЕС

Преди присъединяването си към ЕС конституциите на балтийските държави отстояваха отчетлив защитен подход към суверенитета си, поради което авторът ги характеризира като „суверенистични" конституции[3]. Приети (или възстановени, какъвто е случаят в Латвия) в обстановката на продължаваща съветска окупация в началото на 90-те, балтийските конституции отразяват драматичната история на тези държави. Те представят цялостен комплекс гаранции за независимост и суверенитет: Конституцията на Естония например провъзгласява в своя чл. 1, че независимостта и суверенитетът са неизменни и неотменяеми, докато Конституцията на Литва забранява ограниченията, рестрикциите или каквито и да било претенции към суверенната власт на народа в чл. 3, ал. 1. И в трите държави гаранциите за суверенитета могат да бъдат изменяни единствено след референдум. Като допълнение доскоро само Конституцията на Литва изрично позволяваше участието на страната в международни организации, „ако това не противоречи на интересите и независимостта на държавата" (чл. 136). Конституцията на Естония постановява, че Парламентът трябва да ратифицира, *inter alia,* договорите за членство в международни организации (чл. 121), но не съдържа изрични условия за прехвърлянето на компетенции на тези международни организации. Такива норми липсват и в Конституцията на

---

[2] Текстът се основава най-вече на **A. ALBI**, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe* (Cambridge University Press, June 2005).

[3] **A. ALBI**, „Post-modern Versus Retrospective Sovereignty: Two Different Sovereignty Discourses in the EU and Candidate Countries?", in: Walker, N. (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart, Oxford, 2003, pp. 401-422.

Латвия. Всъщност от *travaux preparatoires* към Конституцията на Естония на Конституционното събрание става ясно, че на основание чл. 1 участието на Естония в политически, икономически и военни организации изисква предварително изменение на Конституцията чрез референдум[4]. Чл. 123 от Конституцията забранява сключването на противоконституционни договори. От друга страна, трябва да се отбележи, че конституциите на балтийските държави са отворени към прилагането на международното право.

При наличието на тази конституционна основа повечето местни теоретици и чуждестранни експерти бяха на мнение, че конституциите трябва да бъдат изменени във връзка с присъединяването към ЕС. В общи линии те считат за необходимо да се уредят условията за прехвърляне на компетенции на ЕС, както и да се направят изменения на някои специфични конституционни уредби, свързани с членството в ЕС. Това включва избирателните права на гражданите на ЕС в изборите за местните власти и за Европейския парламент, върховенството и директното прилагане на Общностното право, контрола на националните парламенти над правителствата по повод участието им във вземането на решенията в Съвета, ревизия на изключителното право на националните банки да емитират националната валута, както и въпроси, свързани с екстрадирането на гражданите на чужди държави[5].

С наближаването на датата на присъединяването въпросът за изменение на конституциите се превърна най-вече в политическа необходимост. Разпространи се евроскептицизмът и положителните реакции за присъединяването спаднаха под 50%. В Естония евроскептицизмът достигна своя връх през май 2001 г., когато социологическите агенции констатираха, че 59% от гласоподавателите са против присъединяването към ЕС. В Латвия 38-42% подкрепяха членството през 2000-2002 г. със солидните 31-43% против.

---

[4] *Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee* [Constitution and Constitutional Assembly]. (Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996), at 530.

[5] Подробно вж. **A. ALBI**, *EU Enlargement*, supra note 2, and **A. ALBI**, „'Europe' Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries", forthcoming in *Common Market Law Review*, 2nd issue of 2005.

Като се има предвид, че измененията на конституциите, касаещи суверенитета, изискват референдум с най-малко 50% подкрепа, въпросът за по-широка ревизия на конституциите в Латвия и Литва стана безпредметен. Направени бяха дори предложения на високо равнище изобщо да не бъдат изменяни конституциите, както и да не бъдат провеждани референдуми. В тази ситуация единственият приемлив политически компромис бе да се извършат минимални изменения в най-основни линии, за да се избегне това да се превърне в опасно оръжие в ръцете на евроскептиците. В крайна сметка така и не бяха проведени референдуми за изменението на конституциите, вместо това и трите държави създадоха нов вид референдум.

Парламентът на Естония взе решение да не изменя Конституцията, а да я „допълни" с Конституционен акт. Този Акт твърде лаконично прогласява, че „Естония може да бъде част от ЕС съгласно основните начала на Конституцията..." (чл. 1) и че Конституцията „ще се прилага в съответствие с правата и задълженията, произтичащи от Договора за присъединяване" (чл. 2). Това бе одобрено чрез референдум на 14 септември 2003 г., когато бяха проведени две допитвания до народа, съчетани в един въпрос, след съответното изменение на Закона за провеждане на референдум – относно присъединяването към ЕС и „допълнението" на Конституцията. Въпреки че Конституционният акт трябва да бъде тълкуван в контекста на геополитическа и икономическа необходимост от присъединяване към ЕС, той получи критични оценки, свързани с възможното обезсилване на естонската ясна, директно приложима и съвременна Конституция, заобикаляне на императивните правила за изменението ѝ, както и с пропуска да бъдат премахнати очевидните противоречия на Конституцията с Правото на ЕС.

Конституцията на Латвия бе изменена чрез парламентарна процедура на 8 май 2003 г. Новият чл. 68 установява, че Латвия „може да делегира част от правомощията на държавните си институции на международни институции". Това е съчетано с провеждането на нов вид референдум относно присъединяването към ЕС, броят на минимално

необходимите гласове за който е снижен от 50 % (необходими за изменението на Конституцията съгласно чл. 79) на половината от подадените гласове на предходните парламентарни избори. Законодателят обоснова това положение с основанието, че присъединяването към ЕС няма да засегне принципите на суверенитет и независимост, прогласени в чл. 1 и 2 от Конституцията[6]. Референдум е предвиден и за „съществените изменения" на условията за членство, които трябва да уреждат и евентуално излизане от ЕС.

Литва измени само две разпоредби с по-скоро техническо предназначение преди присъединяването: чл. 47 бе изменен през януари 2003 г. с цел да допусне продажбата на земеделска земя на граждани на ЕС, а изменението на чл. 119 от юни 2002 г. даде право на пребиваващите в страната чужденци да гласуват и да бъдат избирани в местните правителствени избори. Трябва да се напомни, че Конституцията на Литва вече съдържаше разпоредба относно участието на страната в международни организации преди измененията.

Измененията могат да бъдат характеризирани като относително ограничени, особено ако се отчита споменатата по-горе „суверенистична" конституционна нагласа. В действителност след одобрението на присъединяването от народа държавите възобновиха процеса по измененията в условията на един политически по-малко напрегнат следприсъединителен климат. Литва прие през пролетта на 2004 г. самостоятелен Конституционен акт, който изрично позволява прехвърлянето на компетенции по въпроси от дейността на ЕС. Литва извърши нови изменения на Конституцията си след присъединяването, свързани с екстрадирането на чужди граждани и с правото им на глас в местните избори. Естония отправи предложение до политическите кръгове разнообразните противоречия с Европейското право да бъдат преодолени чрез нова Конституция, която да бъде изготвена в следващите няколко години.

---

[6] *The Theoretical Foundation of the Amendments to Satversme proposed by the Working Group* (Riga, Ministry of Justice of the Republic of Latvia, November 2001), 6 ff.

II. Ратификацията на Европейската конституция

Противно на изложеното дотук, се поставя въпросът дали последващи изменения на конституциите на балтийските държави могат да бъдат обосновани с ратификацията на Европейската конституция.

В процеса на конституционни изменения, свързани с присъединяването към ЕС, работата на Конвента за конституционни реформи на Съюза бе слабо отчетена в балтийските държави. Фокусът разбираемо бе върху присъединяването, хармонизацията с правното Акѝ на ЕС и водените преговори. Поради същата причина бяха проведени малък брой дебати в кандидат-членките относно Бъдещето на Европа, особено в по-малките държави с ограничен брой специалисти по въпросите на ЕС.

Като цяло федералистичните възгледи за Европа предизвикаха смущение в Централна и Източна Европа[7]. Всъщност прочутата реч на Йошка Фишер относно Европейското федерално *finalité* донесе негативен отзвук в региона и този възглед бе изоставен като утопична картина за далечното бъдеще. Тревогата бе поделена и от водещите политици на СЦИЕ в техните речи за Бъдещето на Европа, които отдават предпочитание на съюза на национални държави, отколкото Европейски съединени щати[8]. Те подкрепиха опростяването на Учредителните договори пред приемането на конституция, както и засилване правомощията на Общностните институции пред основна институционна реорганизация. Реч в подкрепа на федерацията държа от изцяло лична позиция тогавашният министър на външните работи на Естония Томас-Хендрик Илвс[9] в Университета „Хумболд" в Берлин. Въпреки това той предизвика неодобрението на общественото мнение в Естония и това му струва поста на представител на Естония в Конвен-

---

[7] Също **J. MOTOC**, *„Europe and its Teleology: Is there a Central-Eastern Vision?"*, in: **C. JOERGES, Y. MENY** and **J. WEILER** (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* (Robert Schuman Centre of the European University Institute and Harvard Law School, 2001), at 189.

[8] Подробно вж. **A. ALBI,** *EU Enlargement*, supra note 2.

[9] **T.-H. ILVES**, „Constructing a New Europe", Lecture delivered at Humboldt University, Berlin, 05.02.2001.

та. Следващият министър на външните работи, Кристина Оюланд, изяви ясно подкрепата си за съюз от държави, а не федерация и застана против идеята за създаване на Европейска конституция. Цитирайки Тун Келам, представителят на Естония в Конвента, всички основни политически сили на Естония споделят мнението, че ЕС трябва да остане „съюз на национални държави"[10].

Общественият дебат остана все така сдържан и след приемането на Европейската конституция. Както бе отбелязано, Литва я ратифицира бързо с преобладаващо мнозинство от депутатите (84 „за", 4 „против" и 3 „въздържали се"). Това се случи в последния ден от работата на Парламента, чиито представители участваха в работата на Конвента[11]. Една от причините за бързата ратификация бе прякото участие на тези парламентарни представители в изготвянето на Договора за приемане на Конституцията за Европа. След изборите, проведени през октомври 2004 г., новият Парламент започна работа на 15 ноември същата година. Допълнителна причина за ратификацията бе фактът, че Литва току-що бе провела референдум за присъединяването към ЕС през май 2003 г. и бе обсъдено, че Договорът за приемане на Конституцията не променя същността на ЕС, към който Литва се бе присъединила. Някои опозиционни партии се противопоставиха на толкова бърза ратификация, твърдейки, че както депутатите, така и народът на Литва е трябвало да получат повече време да се запознаят със съдържанието на Договора. Няколко неправителствени организации се обявиха за провеждането на референдум с аргумента, че новият документ включва клаузи, които променят съществено ЕС, което изисква одобрението на народа. Други предложиха сезирането на Конституционния съд, но безрезултатно. От една страна, бързата ратификация бе

[10] **T. KELAM**, Presentation in the *Riigikogu* session of 11.04.2002, www.riigikogu.ee.

[11] Данните в този параграф се основават на доклада на **I. JARUKAITIS**, „Impact of EU Accession on the National Legal Orders of New Member States: Lithuanian Constitutional Order and the European Union", forthcoming in **A. KELLERMANN**, **J. CZUCZAI**, **A. ALBI** and **S. BLOCKMANS** (eds.), *Impact of EU Accession on the Legal Orders of New Member States and (Pre-) Candidate Countries* (T.M.C. Asser Press, The Hague, forthcoming 2005).

приветствана като отражение на положителната нагласа на Литва към европейския интеграционен процес, но, от друга страна, рискът от дистанцирането на обикновените хора от Европейските въпроси също бе отбелязан[12]. Допълнителна заплаха може да се крие във въпроса за конституционосъобразността на ратификацията, който може да бъде повдигнат пред редовните съдилища във всеки конкретен случай по прилагането на Европейската конституция[13].

Очаква се Латвия да бъде следващата държава от ЦИЕ, която ще ратифицира Европейската конституция. Латвия, както и Литва възприемат Европейската конституция като пореден международен договор, който няма да предизвика съществени промени. Президентът Вайра Вике-Фрайберга след консултации с тогавашния министър-председател и с други политици не откри основания да се провежда референдум. А и референдумът за присъединяването току-що бе проведен и страната „не може да провежда референдуми всекидневно по технически въпроси или по въпроси, по които народът вече е дал своя глас"[14]. Учените са единодушни, че поради измененията на Конституцията на Латвия преди и след присъединяването към ЕС „няма пречки за ратификацията на Конституцията за Европа"[15].

Правителството на Естония единодушно реши да не се провежда референдум за приемането на Европейската конституция. Въпреки че окончателното решение ще се вземе от Парламента, мнозинството от депутатите са против провеждането. Единствената държавна институция, която провокира по-задълбочен дебат относно новия акт, бе Министърът на правосъдието, който призова Правителството да не избързва с парламентарната ратификация[16]. Според него би било жалко, ако националният съд вместо Парла-

---

[12] **JARUKAITIS**, supra note 11.

[13] **JARUKAITIS**, supra note 11.

[14] „Senior Officials See No Need for Referendum on European Constitution", RFE/RL Baltic States Report Vol. 4, No. 33, 13.10.2003.

[15] **A. USACKA**, *„The Impact of EU Accession on National Legal orders in light of EU Constitutionalism: Specific Problems in Latvian Constitutional and Legal Order*", forthcoming in KELLERMANN et al, supra note 11.

[16] **K. KALAMEES**, *„Jõks kutsub üles eurodebatile" [Jõks calls for an eurodebate]*, Eesti Päevaleht Online, 19.10.2004, www.epl.ee.

мента евентуално се наложи да дава оценки на новия документ. През 2005 г. Парламентът основа експертен комитет, който да изготви по-задълбочен анализ дали Европейската конституция може да бъде ратифицирана без изменение на Естонската. Според временните си заключения Комитетът обяви, че изхождайки от характера на Европейската конституция като международен договор, не смята провеждането на референдум за задължително необходимо[17]. Председателят на Експертния комитет по-рано изтъкна, че новият документ представлява едно споразумение и „нищо няма да се промени в правния ред на Естония"[18].

Както вече бе споменато, реформата, предвидена в новия основен документ на ЕС, се възприема като много по-дълбока в редица от „старите" държави членки, които правят проучвания за референдум. Затова може да представлява интерес да се изследва по-широк кръг причини, породили подхода към Европейската конституция в балтийските държави като към обикновен международен договор. Откроява се три степени на проблема.

Първата и най-значимата представя недвусмислено разбирането, дълбоко залегнало в традиционната конституционноправна доктрина както в Източна, така и в Западна Европа, че конституцията е неразделна част от държавността. От тази гледна точка една същинска Европейска конституция би предопределила превръщането на ЕС във федерална държава, а оттам и отпадането на националния суверенитет. Това е добре илюстрирано в Доклада на Експертната конституционна комисия на Естония от 1998 г.[19] Тази комисия установи, че в процеса на присъединяване към ЕС Естония трябвало да *прехвърли някои от вътрешните си компетенции* в областта на законодателната, изпълнител-

---

[17] *„Töörühm: ELi põhiseadus on välisleping"* [Working Group: EU Constitution is an international treaty], Postimees Online, 04.02.2005, www.postimees.ee.

[18] **U. REINSALU**, *as quoted in article „Põhiseadus säilitab euroliidu tänase näo" [The Constitution retains Euro-union's current face], Eesti Päevaleht, 15.07.2003.*

[19] *„Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt"* [Potential accession to the European Union and its consequences for Estonian constitutional law], Report of the Constitutional Amendment Expert Commission of Estonia, 1998, in Estonian at http://www.just.ee/juridica2.html, p. 3-5.

ната и съдебната власт на конфедерация от държави и същевременно *независимостта* трябвало да бъде запазена, което означава, че Естония не може да участва във федерално образуване. Знак за превръщането на ЕС във федерална държава според Експертната комисия би било приемането на собствена Конституция на Съюза.

Според обратното твърдение основният въпрос в националните политико-правни дебати бил дали новият основен документ на Съюза създава държава и съответно придобива характера на същинска конституция или представлява договор. Единственият политически възможен отговор е, че не възниква държава и така новият документ се явява международен договор. Според коментари на теоретици в Литва „приемането на Европейската конституция не индикира целта да се създаде свръхдържава, а по-скоро да се намери деликатният баланс между съюзните и национални нива на конституционализма и тяхното съчетаване..."[20]. Новият акт се разглежда по-скоро на плоскостта на опростяването, обединението и рационализацията. Счита се, че това прави Съюза по-демократичен и повишава ефективността на неговите институции, без да предизвиква особено значими промени.

Доколкото преобладаващите теоретични възгледи възприемат, че конституцията е неразделна част от държавността, онези, които определят новия акт като конституция, се отнасят към лагера на евроскептиците в региона. Например в Естония искане за референдум бе отправено от евроскептичната и умерено крайна партия „Независимост", която схваща конституцията като държавополагащ акт и отбелязва, че новият акт се различава от предвиденото в Договора за присъединяване, особено що се отнася до създаването на постовете Външен министър на ЕС и Президент на ЕС[21]. Централната партия – най-силната опозиционна партия, определяна като умерено евроскептично настроена, също плахо се произнесе за референдум. Подобни настроения има навсякъде, например консерваторите във

[20] **JARUKAITIS**, supra note 11.

[21] „*Eurovastaste piketid rahvast ei huvitanud*" [People were not interested in the eurosceptics' demonstration], Eesti Päevaleht Online, www.epl.ee, 16.09.2004.

Великобритания или отявленият евроскептик – Президентът на Република Чехия Вацлав Клаус.

Фактът, че възприемането на новия основен акт на ЕС като конституция се свързва с евроскептицизма, за жалост поставя ограничения за провеждането на една свободна и ефективна дискусия относно конституционните измерения на новия акт в политическите и научните среди. Такъв е най-вече случаят в онези държави, в които евроскептичните движения имат силна позиция. Подобно безпокойство е изразено от Андрас Сахо, който отбелязва, че „отдавайки значение на независимостта на обществото, политическият елит се опитва да скрие, че Европейската конституция е (или ще бъде) ограничител или заместител на националния суверенитет"[22]. Той отрича това положение, тъй като дори актът да не създава от Съюза федерална държава, „той със сигурност предвижда изменения, които ще превърнат основаните на традиционния национален суверенитет предпоставки трудно осъществими и проблемни за гражданите на новите държави членки."[23]

Освен теоретичната основа, която неминуемо се отразява на нагласите към новия конституционен договор, има и друг проблем, който до голяма степен повлия на дебатите: опитът с референдумите за присъединяване. А именно фактът, че възприемането на новия акт като конституция вместо като договор би наложило провеждането на нови референдуми в СЦИЕ, в които съвсем неотдавна са проведени тези за присъединяването. Провеждането на нов референдум в толкова кратък период не само би било практически затруднено, но и непредсказуемо. Както бе споменато, в Латвия и Литва има изисквания за минимален брой гласували и голям брой референдуми са обявени за невалидни именно поради невъзможността да бъде достигнат избирателният праг[24]. Осно-

[22] **A. SAJO**, „*Constitutional Enthusiasm Towards Network Constitutionalism?*", in: Weiler and Eisgruber (eds.), Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective, Jean Monnet Working Paper 5/04, [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-03.html], at 6-7.

[23] **SAJO**, supra note 22, at 6-7.

[24] За повече подробности вж. **A. ALBI**, „*Referendums in the CEE Candidate Countries: Impact on EU Treaty Amendment Procedure*", in: Hillion, C. (ed.), EU Enlargement: A 'Legal' Approach (Oxford: Hart, 2004), pp. 57-76.

вателността на безпокойството относно избирателния праг наскоро бе потвърдена чрез драстично ниския вот в изборите за Европейския парламент през юни 2004 г. Средната активност в новите държави членки от СЦИЕ бе едва 26,4%, като най-ниските резултати бяха отбелязани в Словакия (16,7%), следвана от Полша (20,5%) и Естония (26,7%). Освен това предпазливата нагласа спрямо Европейската конституция ще се изясни още повече, ако отчетем твърде честото прибягване до референдум, особено в Литва.

Един от аргументите на политиците против провеждането на референдум относно Европейската конституция е, че референдумът за присъединяването се отнася и за ратификацията на акта, при положение, че той не предвижда съществени изменения. По-нататък бе изтъкнато, че в повечето от „старите" държави членки, с изключение на Ирландия и Дания, референдуми по Европейски въпроси са се провеждали преди не по-малко от 12 години (във Франция и Великобритания) или изобщо не са (Испания, Португалия, Люксембург, Холандия) и поради тази причина „старите" държави членки имат много по-голямо основание да проведат референдум. Всъщност, отчитайки практическите затруднения за провеждането на два референдума по сходни въпроси в един кратък период от време, референдумите за присъединяването може да бъдат интерпретирани като своеобразно позволение за ратификацията на Европейската конституция, особено при положение, че основните ѝ моменти бяха известни и широко дискутирани в медиите по времето на референдумите. От друга страна, както бе споменато по-горе, Европейската конституция бе обсъждана като напълно самостоятелна тема по времето на референдумите за присъединяването. В Естония един журналист отбеляза, че въпреки че преди присъединителните референдуми някои партии обещали отделен референдум за Европейската конституция (напр. Народният съюз, Централната партия), те „не си спомняли" това при подписването на Европейската конституция от правителството[25].

---

[25] **P. SIMSON**, *„Poliitikute flirt Euroopa põhiseaduse leppe rahvahääletusega lõppes"* [The politicians' flirt with a referendum over the European Constitutional Treaty ended], Eesti Päevaleht Online, 05.10.2004, www.epl.ee.

Друга причина повечето СЦИЕ да не желаят провеждането на още един референдум най-вероятно е стремежът да не се отправят ненужни предизвикателства към интеграционния процес от позицията им на новоприсъединили се държави, повечето от които малки и по-слабо икономически развити.

Като цяло може да се очаква, че процесът по ратификацията ще бъде относително бърз и спокоен в повечето СЦИЕ. Остава въпросът дали това от национална конституционна гледна точка е достатъчно да легитимира ратификацията на Европейската конституция и какво ще е въздействието му върху бъдещата валидност на националните конституции.

III. Бележки относно перспективата за „постнационален конституционализъм"

Ограниченията в изложението не ни позволяват да изложим пълна картина на същността на новия основен акт на ЕС. Авторът е изложил анализ по въпроса в друг текст[26], достигайки до заключението, че новият акт надхвърля разбирането за традиционен международен договор и се равнява на *конституционен* договор, с ударение на „конституционен"[27]. Важно е да се подчертае, че говорейки за „*конституционен* договор", не се подразбира сигнал за трансформирането на ЕС във федерация, нито получава евроскептична окраска. Напротив, еволюцията на договорите на Съюза на определено ниво от развитието им в бъдеще към същинска конституция не трябва повече да се поставя на една везна с превръщането на ЕС в държава. Традиционното конституционно разбиране, според което конституциите са присъщи на държавата, все по-осезаемо отшумява – ЕС представя оригинална и уникална комбинация от наднационални и междуправителствени структури, спрямо които националните държави остават ядрото

---

[26] **A. ALBI** and **P. VAN ELSUWEGE**, *„EU Constitution, National Constitutions and Sovereignty: An Assessment of a 'European Constitutional Order'"* (2004), *European Law Review*, p. 741-765.

[27] Подобно мнение вж. също **K. LENAERTS** and **D. GERARD,** *„The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the Emperor is getting dressed"* (2004), *European Law Review*, p. 289-322.

и където демокрацията черпи легитимност от множество равнища. Всъщност надигаща се вълна от постнационална (или „постетатична"[28]) литература показва битието и жизнеспособността на конституциите и конституционализма в извъндържавен контекст, в частност в ЕС като нов вид транснационална политика[29]. Примерът с Конституцията на МОТ от 1919 г. също може да илюстрира ползата от идеята за конституция в извъндържавен контекст. В интерес на истината това изменение в традиционните конституционни възгледи може да се наблюдава в България, засега кандидат-член, където анализаторите казват: „за първи път в историята писана конституция се приема от недържавна институция, което означава, че конституционализмът се е разпрострял към нови хоризонти, надхвърляйки националната държава. ...Това не означава, че с приемането на конституция ЕС се трансформира в държава или във федерация. ...Вместо това ЕС и глобалният конституционализъм ще просъществува редом с конституциите на националните държави, ще бъде проявен чрез националните конституционни и правни системи, без да ги заменя. Още повече, че националните държави ще бъдат главните актьори в развиващия се конституционен плурализъм и ще действат редом с други недържавни актьори".[30]

---

[28] **M. AZIZ**, *„Sovereignty Lost, Sovereignty Regained? Some Reflections on the Bundesverfassungs-gericht's Bananas Judgment"* (2002), Columbia Journal of European Law, at 116 ff.

[29] Така например **J. SHAW**, *„Postnational Constitutionalism in the European Union"* (1999), Journal of European Public Policy, p. 579 ff; articles in **J. WEILER** and **M. WIND** (eds.), European Constitutionalism Beyond the State (Cambridge University Press, 2003); **P. CRAIG**, *„Constitutions, Constitutionalism, and the European Union"* (2001) – in: European Law Journal, at 137; **U. DI FABIO**, *„European Charter: Towards a Constitution for the Union"* (2001) – in: Columbia Journal of European Law, at 164; **R. ARNOLD**, *„Peut-on définir le phénomène d'européanisation des droits constitutionneld nationaux?"*, in **J. ZILLER** (ed.), L'européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe (Paris: L'Harmattan, 2003), at 85; **T. EISBOUTS, L. BESSELINK, J.H. REESTMAN, J. SAP,** *„Preface"* (2005) – in: *European Constitutional Law Review*, at 2.

[30] **J. TANCHEV** and **J. PETEVA**, *„Impact of EU Accession on the National Legal Orders of Candidate Countries. National Report of Bulgaria"*, forthcoming in **KELLERMANN** et al, supra note 11.

Изхождайки от разбирането, че новият акт на ЕС има конституционен характер, без да представя Съюза като държава, ще бъде по-свободно и ефективно да се отчете значението на Европейската конституция върху националните. Като начало ратификацията ѝ със сигурност засилва възможността за въвеждането в националните конституции на директни разпоредби относно прехвърлянето на правомощия към ЕС редом със съществуващите, по-широки възможности за международните организации. Добре известен факт е, че влиянието на ЕС върху суверенното управление се разпростира далеч над това на традиционните международни организации. Подобни клаузи би трябвало да бъдат отразени в текстовете на конституциите вместо в самостоятелни конституционни актове (какъвто е случаят в Естония и Литва). Още повече конституциите биха могли по-ясно да отразят двойственото проявление на народния суверенитет на национално и европейско ниво чрез участието на националните парламенти в дейността на ЕС, както и чрез самия Европейски парламент.

На практика ограниченото наличие или дори отсъствието на разпоредби относно ЕС в редица конституции както на „новите", така и на „старите" държави членки би могло да намали ролята на националните конституции в Европейската структура. Основният дух на конституциите – тяхната цел, същност и основание – трябва да въплъти *pouvoir constituant*'s обществен договор за законно упражняване на властта в държавата: да определи разпределението и осъществяването на компетенциите между законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Спрямо трите власти членството в ЕС включва прехвърляне на значими части от суверенната власт към институциите на ЕС. Поради това конституциите, които уреждат ограничено или изобщо не регламентират членството в ЕС, правилно са критикувани за „европейски дефицит"[31], за това, че стават старомодни от-

[31] **B. DE WITTE**, *„Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?"*, in **A. KELLERMANN, J. CZUCZAI** and **J. De ZWAAN** (eds.) EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level (The Hague: T.M.C. Asser Press and Kluwer International, 2001), at 73.

носно прехвърлянето на компетенции. Реалното отразяване на европейските въпроси в националните конституции би спомогнало и за засилване на законността, прозрачността и яснотата им и така да намали демократичния дефицит между ЕС и гражданите. Също така, ако оставим конституционните съдилища да разрешават потенциалните конфликтни въпроси, това би поставило тези съдилища в затруднено положение и би могло да подложи на ненужно изпитание еднаквото прилагане на Общностното право. Предимствата на по-широкото отразяване на Европейските въпроси в националните конституции са признати навсякъде[32]; но изложението не ни позволява да ги проследим в детайли.

В заключение важно е да се отбележи, че Европейската конституция се взема насериозно – както съдържанието, така и формулировката ѝ са подложени на внимателен политически и научен анализ. Междувременно приемането на националните конституции насериозно като че ли създава риска да бъдат свързани с евроскептицизма. Това неоправдано паралелно съпоставяне трябва да отстъпи място на стремежа да се открие начинът за изграждане на истински „Европейски конституционен ред"[33], в който националните конституции да положат равните и достойни за упование основи, наред с Европейската конституция.

[32] **A. ALBI**, *EU Enlargement*, supra note 2, and **ALBI** and **ELSUWEGE**, supra note 26.

[33] Expression borrowed from **J. SCHWARZE**, „*Introduction*", in Schwarze, J. (ed.), The Birth of a European Constitutional Order. The Interaction of National and European Constitutional Law (Nomos, Baden-Baden, 2000), at 14.

ВЛИЯНИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ В РУМЪНИЯ

Алина Дину
Преподавател в Университета „Спиру Харет" и изследовател в Института за международни изследвания „Николае Тутулеску", Букурещ, докторант в Университета „Робер Шуман" – Страсбург

Корнелия Гуса
Научен асистент в Дипломатическата академия в Букурещ, докторант в Университета „Робер Шуман" – Страсбург

Приемането на Европейската конституция без съмнение представлява една от най-благодатните теми за дискусия, свързана с Европа. Текстът, който дава материал за анализ на юристи, философи и политици, провокира динамични дебати още преди да се е родил, а в бъдеще ще бъде в основата на много академични трудове, социални дейности и политики. Приета или отречена, Европейската конституция има голямото достойнство да ни накара да се замислим за Европа, такава, каквато принадлежи на всички нас.

Интересът към европейския конституционен текст е реалност, която има своите променливи величини както в държавите членки на Европейски съюз, така и в страните кандидатки. Целта на този труд е да представи начина, по който Конституцията се приема в Румъния в един много важен етап от отношенията ѝ със Съюза.

Нашият анализ разграничава два феномена, които са взаимно свързани и имат отношение към безпокойствата и интереса на Румъния към Европейския съюз. На първо място това е отношението между Румънската конституция и правния ред на Общността и на второ място изразените позиции в национален план във връзка с европейския конституционен текст.

I. Румънската конституция и правният ред на Общността

Падането на комунистическия режим и реконструирането на румънското общество в политико-юридически план беше съпроводено с приемането на нова Румънска конституция. Одобрена чрез референдум, конституцията от 1991 г. беше първият основен правен текст, който трябваше да постави основите на един демократичен режим и да нормализира отношенията между Румъния и западните страни.

В този контекст един от възникналите правни проблеми е *отношението между вътрешното и международното право.*

Конституцията от 1991 г. дава непълна уредба на този проблем. Липсата на единство в доктрината намери отражение в конституцията чрез създаването на две разпоредби, които изразяват различни теоретични подходи към отношението между вътрешния и външния правен ред.

Чл. 11 от Румънската конституция гласи:

„(1) Румънската държава се задължава да изпълни точно и добросъвестно задълженията, които е поела по силата на международни договори, по които е страна.

(2) Договорите, които са ратифицирани от Парламента в съответствие със закона, стават част от вътрешното право."

Без съмнение Румънската конституция е избрала дуалистичния подход, според който международното право няма директно приложение във вътрешния правен ред и наличието на изричен акт на приемане е абсолютно необходимо. Следователно нормите на международното право стават част от вътрешния правен ред чрез трансформирането им във вътрешен закон. От това произтича, че поради акта на ратификация международните норми не придобиват конституционен характер, а имат юридическата сила на вътрешна норма за „въвеждане"[1]. Следователно върховенството на конституцията е неоспоримо и „разпоредбите на договорите, които могат да бъдат интегрирани във вътрешния правен ред, трябва да съответстват на конституцията. С други думи, или договорът се ратифицира с резерви, или

[1] **T. DRAGANU**, *Drept constitutional si Institutii Politice*, Tratat elementar, том I, Ed. Lumina Lex, Bucuresti, 1998 г., p. 88.

преди неговата ратификация трябва да се осъществи ревизия на конституцията"[2].

Въпреки това чл. 20 влиза в противоречие с тази първа хипотеза, въвеждайки по един ясен начин монистичния подход, според който правният ред е единен и двойствеността в правото не може да бъде приета. Чл. 20 потвърждава, че при конфликт между договори, по които Румъния е страна, и норми от вътрешното законодателство в областта на правата на човека договорите имат предимство. „Чл. 20 (1): „Конституционните разпоредби относно правата и свободите на гражданите се тълкуват и прилагат в съответствие с Всеобщата декларация за правата на човека, пактовете и другите договори, по които Румъния е страна. (2) В случай на несъответствие между пактовете и договорите относно основните права на човека, по които Румъния е страна, и разпоредби от националното законодателство международната уредба има предимство."

Тази разпоредба предоставя, от една страна, надзаконов характер на международните разпоредби относно правата на човека и, от друга, конституционен характер, тъй като тълкуването и приложението на вътрешните разпоредби в областта на правата на човека се осъществява в светлината на международноправните норми, които са интегрална част от конституционния блок[3].

Липсата на доктринално единство във върховния румънски закон поражда проблеми по отношение на членството на Румъния в ЕС. Според чл. 11 всички международни разпоредби (с изключение на тези в областта на правата на човека) трябва да бъдат въведени във вътрешното право. В тази група влизат и Учредителните договори на Европейските общности и разпоредбите на вторичното европейско законодателство. Това обаче влиза в противоречие с природата на Общностния правен ред.

---

[2] **M. CONSTANTINESCU, I.DELEANU, A.IORGOVAN, I.MURARU, F.VASILESCU, I.VIDA,** *Constitutia Romaniei comentata si adnotata*, Regia Autonoma „Monitorul Oficial", Bucuresti, 1992 г., p. 32.

[3] **C. L. POPESCU,** *Raporturile dintre dreptul Uniunii Europene si dreptul intern roman*, in lumina dispozitiilor constitutionale revizuite, in: Revista Romana de Drept Comunitar n.2/2004 г., p. 36-46.

Липсата на ясно решение в доктрината може да се обясни с факта, че към момента на нейното написване Конституцията на Румъния трябваше да има демократичен характер и да бъде база за установяването на отношения със страните от Западна Европа. Тази тенденция намери отражение в приемането на страната в Съвета на Европа, но въпреки това перспективата за европейска интеграция изглеждаше твърде далечна. Доказателство за това е и фактът, че в текста на конституцията никъде не се споменава за възможността да се прехвърлят компетенции на наднационални институции.

Перспективата за интеграцията на Румъния в Европейския съюз и необходимостта не само да се признае специфичността на Правото на Общността, но и да се осигури неговото директно приложение доведе до конституционните изменения, осъществени през ноември 2003 г.

Вярно е, че нито Споразумението за асоцииране, нито Бялата книга на Европейската комисия поставят условие за изменение на конституцията. Следователно няма задължение преди официалното членство да се осигурява примат и директна приложимост на правото на Общността, както и да се правят изрични позовавания на принадлежността към Европейския съюз. Но бъдещото членство на Румъния, като една от основните причини за спомената ревизия, наложи идеята за постигането на по-висока степен на съответствие между европейското право и националната конституция (това, което Е. Танчев нарича „конституционно *acquis communautaire*[4]).

Все пак конституционните разпоредби, посветени на отношението между вътрешното право и Международното и Общностното право, не подкрепят това твърдение. Новите елементи доведоха до създаването на нова алинея на чл. 11: „(3) Ако договор, по който Румъния иска да стане страна, съдържа разпоредби, които противоречат на конституцията, той не може да бъде ратифициран преди ревизия на самата конституция."

---

[4] **E. TANCHEV**, *National Constitutions and EU Law: Adapting the 1991 Bulgarian Constitution to the European Union*, in: European Public Law, том 6, тема 2, 2000 г., p. 223.

От своя страна чл. 20, ал. 2 беше изменен, както следва: „(2) В случай на несъответствие между пактовете и договорите относно правата на човека, по които Румъния е страна, и вътрешното законодателство, международноправните разпоредби имат предимство, освен в случаите, когато разпоредбите на конституцията и вътрешните закони предвиждат по-голяма защита на човешките права" (принцип на субсидиарността).

Освен това беше въведен и нов дял VI, озаглавен „Евроатлантическа интеграция". Новият чл. 148 урежда прехвърлянето на компетенции на Европейския съюз и надзаконовата сила, която има правото на Общността: „(1) Присъединяването на Румъния към Учредителните договори на Европейския съюз, предвиждащо прехвърлянето на някои правомощия към институциите на Общността, както и съвместното упражняване с други държави членки на някои компетенции, предвидени в договорите, се осъществява по силата на закон, приет на общо заседание на Горната и Долната камара на Парламента с мнозинство две трети от общия брой депутати и сенатори. (2) След приемането на Румъния в Европейския съюз Учредителните договори, както и законодателството на Съюза, което има задължителен характер, имат предимство пред разпоредбите на вътрешното право при спазване на разпоредбите на Договора за присъединяване. (3) Разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 се прилагат по аналогичен начин относно ревизионните актове на Учредителните договори на Европейския съюз."

Въпреки първоначалната ангажираност на конституционната ревизия с интеграцията на Румъния в Европейския съюз новите разпоредби не уреждат изцяло отношенията между румънското и Общностното право.

На първо място в чл. 148 не се споменава непосредствената приложимост на правото на Европейския съюз, имайки предвид, че единствената конституционна разпоредба, която урежда отношенията между вътрешното и външното право, чл. 11, предвижда задължение за ратификация на международните договорите, по които Румъния е страна.

От друга страна, чл. 148 предвижда надзаконова сила на разпоредбите на Общностното право, но запазва мъл-

чание по въпроса за тяхната надконституционна сила. С други думи, въпреки тенденцията държавите членки да поставят правото на Общността между националната конституция и вътрешното право, юриспруденцията на Съда на Европейските общности неотменно утвърждава примата на правото на Съюза над цялото вътрешно законодателство. Освен това Европейската конституция урежда върховенството на Общностното право по отношение на правото на държавите членки, без да прави уговорки относно националния правен ред.

От това несъответствие между румънските конституционни разпоредби и правото на Съюза могат да бъдат извадени разпоредбите относно правата на човека. Както в конституцията от 1991 г., новата конституция потвърждава върховенството на международноправните разпоредби, посветени на правата на човека, и тяхната конституционна сила. Все пак остава да бъде решен въпросът какво ще стане, ако уредбата относно правата на човека в Съюза стане част от международноправните разпоредби (уредени в чл. 20) или част от разпоредбите на правото на Общността (уредени в чл. 148 и чл. 11). Тези две възможности поставят правото на Европейския съюз в тази област в неясна позиция.

Ако разпоредбите на правото на Съюза в тази област се приемат като част от правото на Общността, конституцията признава тяхното върховенство (надзаконова сила) и добросъвестното им приложение. Ако те бъдат приети като част от международното право, конституцията им признава четири основни характеристики: добросъвестно приложение, директно приложение, надзаконова сила, конституционна сила и субсидиарност.

Тази непоследователност на Румънската конституция по отношение на норми с недържавен произход ни води до заключението, че към момента на присъединяването на Румъния към Европейския съюз ще има нужда от ново изменение на върховния закон.

II. Различните вътрешни актьори и европейският конституционен текст

Институционалните актьори

Първата форма на участие на Румъния в европейската конструкция е в работата на Конвента за бъдещето на Европа. Става дума за една инициатива, която се развива изцяло на европейско ниво, тъй като вътрешният дебат относно промените на конституционния текст както на европейско, така и на национално ниво е почти незабележим.

Като страна кандидат, в рамките на Конвента Румъния беше представена така, както бяха представени и държавите членки – от двама членове на правителството и двама членове на парламента, а в Конвента на младите – от двама студенти.

Представителите на Румъния имаха както индивидуални, така и колективни изяви, най-общо по отношение на институционалната реформа, демократичните аспекти на Европейския съюз, особеностите при гласуването, упражняването на компетенциите, ефективността на действията на Общността, Хартата на основните права.

Институционалната реформа беше един от важните пунктове за румънските представители, които подчертаха необходимостта да се създадат ефективни и демократични институции. По отношение на Европейската комисия броят на комисарите не създаде затруднения. Интерес предизвикаха въпросите за легитимността и публичната отговорност пред Европейския парламент[5], както и въпросът за равенството между представителите на старите и новите държави членки, правото на глас на комисарите и асоциираните комисари. За г-н Адриан Северин (представител на Румъния на парламентарно ниво) последните (представители на новите държави членки) трябва да имат право да гласуват след потвърждение на Европейския парламент, като мандатът им е 5 години. Европейският парламент отчете интереса на румънските представители, които предложиха увеличаване на неговите правомощия, както и

[5] **Alexandru ATHANASIU**, *Contribution écrite à la Convention sur l'avenir de l'Europe*.

по-засилено сътрудничество с националните парламенти, предлагайки провеждането на годишен съвместен дебат между европейските и националните парламентаристи.

Румънската делегация подкрепи идеята за постоянно председателство на Европейския съвет в рамките на две години и половина, съчетано с ротативно председателство на Съветите на министрите, както и създаването на законодателен съвет в рамките на Съвета на министрите, който да бъде натоварен с всички законодателни въпроси и да заседава публично.

Съдебната институционална система на Европейския съюз трябва да бъде по-сложна, като включва не само Европейския съд и неговите специализирани съдилища, но и националните съдилища[6]. Също така тази система трябва да предвиди право на индивидуална жалба за европейските граждани.

Що се отнася до вземането на решения от европейските институции, румънската делегация пледира за въвеждането на квалифицирано мнозинство като общо правило и превръщането на единодушието в изключение, което да се прилага само по отношение на конституционните закони.

По отношение на Втория и Третия стълб изразена беше позиция относно новия Министър на външните работи и по-конкретно във връзка със смесването на функциите между Върховния представител по Общата политика по външните работи и сигурността и комисаря по външните отношения. Вземането на решения в тази област трябва да се извършва с квалифицирано мнозинство, като единодушието се прилага само за вземане на решения, което предвиждат мисии с военно участие.

Политиката по защитата и управлението на границите остава един от важните въпроси, разисквани по време на работата на Конвента, имайки предвид, че Румъния ще бъде външна граница на Съюза. Поради това бяха направени множество конкретни предложения, а именно: конституционна разпоредба, която да предвиди финансова солидарност в общото управление на границите, създаване на Европейска гранична политика и активен европейски

[6] **Adrian SEVERIN**, contribution écrite à la *Convention sur l'avenir de l'Europe.*

орган в този сектор, по-прецизно разпределяне на общностните компетенции в областта на гражданския процес, както и създаването на европейски прокурор.

Разпределянето на компетенциите също представлява особен интерес. Според румънската позиция създаването на конституционна разпоредба, която да представлява гъвкав каталог на компетенции и система за контрол на разпределянето на тези компетенции, е абсолютно необходимо. Това ще бъде контрол *ex-ante,* който ще има политически характер, и контрол *ex-post*, който ще се прилага по отношение на изброените принципи и разрешаването на конфликти.

Румънските представители поддържат тезата, че разпределението на компетенции не трябва да бъде само на общностно и национално ниво, а трябва да включва регионалните нива и местните структури. Тези предложения не засягат регионализацията на Европа, а по-скоро имат отношение към европеизацията на регионите[7], което ще рече предоставяне на компетенции и функционално тълкуване на принципа на субсидиарността.

Други предложения, направени от румънските представители, се отнасят до предоставянето на качеството юридическо лице на Европейския съюз, включването на Хартата на основните права в конституционния текст, процедурите за изменение на конституцията, оттеглянето от Съюза.

В заключение трябва да се отбележат две неща относно румънското участие в Конвента. На първо място, по време на вътрешните дебати не бяха изразявани ясни позиции, което доведе до засилване на различията. От друга страна, румънските представители бяха увлечени от институционалните въпроси и демонстрираха слаб интерес по отношение на общите политики.

Ако румънското правителствено участие в европейския дебат намери израз в работата на Конвента, то конкретните действия на министрите във вътрешен план трябва да се изразят в разпространението на информация както в политическите среди, така и сред гражданите. За съжаление само Министерството на европейската интеграция и Ми-

---

[7] **Adrian SEVERIN**, *Contribution au débat sur la dimension régionale et locale*, Bruxelles, 6-7 février 2003.

нистерството на външните работи предприеха действия в тази насока. Останалите министерства не изразиха специално становище относно конституционните разпоредби, които засягат техния ресор.

Министерството на външните работи изготви превод и коментар на Европейската конституция, което беше представено публично. Освен това беше организиран Интернет-форум относно европейската конституция (Мисли за Европа). В тясно сътрудничество с Министерството на европейската интеграция и румънския Европейски институт бяха организирани конференции, дебати и семинари, посветени на бъдещето на Европа.

По време на дебатите относно промените в Европейския съюз на Интернет-страницата на Министерството на европейската интеграция беше представено ръководство за гражданите, което да ги улесни в разбирането на проекта за Европейска конституция, както и ръководство, предназначено за гражданското общество, за да може то да участва в работата на Конвента (Какво е конституцията? Как се изготвя? Как се представя и т.н.). Тук трябва да се добавят и срещите на представители на Европейския съюз с румънската общественост, организирани по различни поводи.

Резултатът от тези действия остана ограничен, тъй като те се осъществиха в твърде тясна рамка, обединяваща „активните" в областта на европейските въпроси (дипломати, народни представители, правителствени служители, университетски преподаватели). Тези инициативи не предизвикаха истински дебат вътре в румънското общество. Действията на двете министерства имаха за цел да информират, а не да предизвикат размисъл. В политически план (политически партии и парламент) отзвукът беше твърде слаб.

Дебатите в Парламента, посветени на Европа, бяха почти изключение. Те се концентрираха върху членството на Румъния, а поставяните въпроси се отнасяха до техническите аспекти на преговорите. Нито един парламентарен дебат не беше посветен на Европейската конституция, нито по време на работата на Конвента, нито след приемането на конституционния текст.

Политическите партии участваха в тази „конспирация на мълчанието". Техните реакции бяха твърде широко формулирани и немногобройни. Позицията на Социалната демократическа партия – на власт от декември 2004 г. – по отношение на Европейската конституция намираше израз най-вече извън страната, на официални срещи с представители на партийните партньори в Европа. Другите две големи партии – Демократическата партия и Националната либерална партия, които след изборите през ноември 2004 г. участваха в съставянето на правителство – представиха своята позиция относно Европейския съюз в рамките на правителствената програма. Но основната цел, записана в тази програма, се отнася до засилване на структурите и националните политики, за да се осъществи ефективна интеграция, без изрично да се споменава Европейската конституция.

В други страни информационната кампания по Европейската конституция беше посветена на условията за ратификация. Може да се приеме, че интензивността и съдържанието на дебата зависи от много фактори. В страни, където ратификацията се извършва от законодателния орган, няма много активен дебат, а подкрепата на конституционния текст в парламента е голяма. Най-активно участие в дебата вземат значимите политически фигури и политическите партии[8], като основният дебат се развива в рамките на техните структури. Следвайки тази логика, ратификацията на конституционния текст в Румъния би могла да провокира същински дебат във вътрешното политическо пространство, най-вече сред политическите партии.

Румънското гражданско общество и Европейската конституция

Процесът на присъединяване към Европейския съюз, такъв, какъвто го виждаме, очертава една не особено благоприятна перспектива. „Пленници" на едни изключително технически преговори, страните кандидатки рискуват да забравят, че интеграцията не е само приложение на *Acquis communautaire*, спазване на многобройни правила, иконо-

[8] **Sebastian KURPAS, Marco INCERTI, Justus SCHONLAU,** *What Prospects for the European Constitutional Treaty. Monitoring the Ratification Debates*, EPIN Working Paper, 12 January 2005.

мически тежести и ползи, но и принадлежност към общност от ценности, които са израз на желанието на европейците да живеят заедно. Съществуването на Европейската конституция е или трябва да бъде доказателство за това.

Известен е фактът, че началото на всеки учредителен процес е много важно. Гражданите, които се чувстват част от този процес, решават заедно въпросите относно неговите процедури и стойности. Изработването на европейския конституционен текст чрез свикването на Конвент, присъединявайки към този процес и страните кандидатки, представлявани на три нива – правителство, парламент и гражданско общество, макар и да търпи критики, е истинска възможност за гражданите на страните от Централна и Източна Европа да изразят своята позиция относно бъдещето на обединена Европа. Но за да бъде тяхното мнение възприето, първо то трябва да съществува...

За румънското гражданско общество работата на Конвента представлява по-скоро пропусната възможност, тъй като публичният дебат почти не съществува, а където го има, той се свързва единствено с любопитството на студентите и техните университетски преподаватели.

Все пак според Юрген Хабермас не всичко е загубено, защото конституцията има капацитета на създаде европейски конституционен патриотизъм, особена форма на политическа връзка, надвишаваща националната идентичност и основаваща се на принадлежността към конституционните стойности.

Следователно можем да се надяваме, че посредством Европейската конституция в Румъния ще се роди представата за Европейския съюз като за политическа общност, за да могат да се създадат политически връзки на европейско ниво. Това не може да стане без активен публичен дебат, който да мобилизира по-голямата част от социалните субекти.

Досега динамиката на дебата, посветен на Европейската конституция, е изключително слаба. В тази връзка бяха демонстрирани различни подходи, но резултатите бяха скромни.

От една страна, бяха организирани семинари, конференции, колоквиуми, които бяха посветени на Европейската конституция. Тук трябва да се припомни семинарът на

тема „*Конституцията за Европа и перспективата за междуправителствена конференция*", организиран от Асоциацията по международно право и международни отношения (Букурещ, 2003 г.), и конференцията „*Новата европейска конституция*", организирана от Жак Цилер от Румънския европейски институт (Букурещ, септември 2004 г.).

Втората категория събития се изразяват в конференции, семинари и колоквиуми, посветени на Европейския съюз като цяло, по време на които бяха направени съответни препращания към Европейската конституция. Този тип събития са много по-често срещани в Румъния и имат отношение към всички аспекти на европейската идея. Типът на участниците е същият, както при други подобни събития: млади дипломати, университетски преподаватели, изследователи, студенти, понякога медии. Дискусиите се характеризират с изказване на критики и положителни оценки относно конституционния текст, без да бъде представен „*румънски прочит*", който да отчете политическата и социалната реалност.

Академичните среди добавиха своите специфични средства на изразяване – статии[9], доклади, – но те са адресирани само до „посветените".

Трябва да се отбележи, че ограниченият брой участници и изяви, посветени на Европейската конституция, се осъществяват само в големите градове, там където има университети. Следователно няма изяви, организирани сред „*широката публика*", които да мобилизират гражданите и социалните субекти. Оттук следва, че Европейската конституция занимава много малка част от населението, само тази част, която пряко е ангажирана с европейските дела.

За по-голямата част от румънците Европейският съюз представлява преди всичко регламенти, свободно движение, гаранции срещу корупцията, гаранции за по-добър живот. За тях Европейската конституция остава дума, чута в речите на държавниците или по телевизията, но нейното значение, съдържание и смисъл остават неизвестни.

---

[9] В *Румънски преглед на общностното право* бяха публикувани множество статии, посветени на Европейската конституция.

При тези обстоятелства може да се предположи, че слабото въздействие на конституционния текст ще доведе до трудността гражданите да бъдат убедени (в качеството им на носителите на суверенитета) да се откажат от упражняването на част от компетенциите в полза на едно обединение, което те едва познават. Все пак големият ентусиазъм, който румънците демонстрират, когато става въпрос за членството им в Европейския съюз, ни кара да вярваме, че в него те виждат по-скоро политическа и икономическа възможност, отколкото повод да участват в общ проект за създаването на общество, основано на поделени убеждения и стойности.

НУЖНАТА ИЛИ ВЪЗМОЖНАТА РЕФОРМА
Съображения относно конституционите промени в България

Д-р Атанас СЕМОВ
Софийски университет „Свети Климент Охридски",
Директор на Института по Европейско право

Конституцията на Република България, действаща в момента, е първата модерна конституция, приета в реформиращите се страни от Централна и Източна Европа след края на комунистическия режим през 1989 г. Тя бе приета в условията на **изключително големи обществени очаквания и същевременно твърде тежко идеологическо и икономическо наследство от миналото.**

Поради особено високата динамика на процесите през 1989-1990 г. времето за подготовката на новата Конституция бе сравнително кратко. Въпреки това депутатите от Великото народно събрание приеха на 12 юли 1990 г. една **несъмнено модерна и работеща конституция.**

В онзи момент обаче тя не можеше – а и нищо не го налагаше – да отрази и особеностите на европейската интеграция, която стана приоритет в развитието на България само няколко години по-късно[1]. Поради това, когато през 2004 г. България приключи преговорите за членство в ЕС, пред нея неизбежно се постави с неотложна острота въпросът за изменение на Конституцията във връзка с последиците на пълноправното членство в ЕС.

За българската общественост този въпрос не беше напълно нов – в продължение на близо десетилетие той вече многократно бе ставал предмет на научни, а и на политически дискусии[2]. Въпреки това обаче като цяло и правната, и полити-

[1] България подписва Европейското споразумение за асоцииране с Европейските общности на 8 март 1993 г.

[2] По него са писали редица наши автори, цитирани по-долу, той бе нееднократно тема на Гражданския конвент за промени в Конституцията (виж по-долу), на конференции, организирани от Софийския уни-

ческата мисъл на България се оказаха **без готови отговори на съществуващите въпроси – и без готови разрешения,** които да придобият формата на конституционни разпоредби.

„Изискванията на Европа" бяха представени неясно, несистематизирано и **без завършена концепция.** За разлика от повечето закони, които се приемат в страната, относно промените в Конституцията правителството не излезе със свой проект. Такъв не представи и Президентът на Републиката – въпреки че именно проектът за изменение в Конституцията е единственият проект за закон, който той е оторизиран да внася в българския парламент.

Така задачата да изготви проект за закон бе възложена на временна парламентарна комисия, съставена от представители на всички парламентарни групи.

Комисията започна работа през пролетта на 2003 г., но веднага стана ясно, че материята, която ще я занимава, ще бъде разделена на две. Поради необходимостта България да получи добра оценка в годишния доклад на Европейската комисия на дневен ред с особена острота бе поставен въпросът за съдебната реформа.

Така „конституционните промени, свързани с присъединяването на България към ЕС", се оказаха от **двоен порядък:**

– от една страна, с неотложна спешност бяха извършени промени, които нямаха пряко отношение към правната система на ЕС и бяха свързани с изискването за стабилни институции, гарантиращи законността и демокрацията;

– от друга страна, очевидно необходими бяха и изменения, които да отразят съществените особености на правопорядъка на ЕС – и, разбира се, които да позволят ратифицирането на Договора за присъединяване на България.

Народното събрание осъществи тези промени в два отделни цикъла.

I. Промените в устройството на съдебната власт

На 26 септември 2003 г., дни преди редовния доклад на ЕК за напредъка на България, бяха приети промени, с кои-

---

верситет, Научното адвокатско сдружение, Института по Европейско право, Българското конституционно дружество и ред други в продължение на близо 10 години.

то частично бе изменено конституционното устройство на съдебната власт. Променени бяха частично заради произнесеното преди тяхното приемане доста спорно, но категорично решение на Конституционния съд, според което всяка по-съществена промяна в конституционното устройство на съдебната власт ще представлява „промяна във формата на държавното управление" и като такава ще изисква произнасяне на Велико народно събрание[3].

Извършените през септември 2003 г. първи промени в Българската конституция засегнаха единствено възможността за смяна и въвеждането на мандатност в заемането на административни длъжности в съдебната система (мандат с продължителност 5 години)[4] и ограничаването на имунитета на магистратите чрез свеждането му само до функционален имунитет[5].

---

[3] Това е прословутото конституционно решение № 3 от 2003 г. – вж. http:// www.constcourt.bg и

http:// www.constcourt.bg/constcourt/ks_fr_frame.htm

[4] **Чл. 129.** ...(3) (*Изм. – ДВ, бр. 85 от 2003 г.*) С навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми. Те, включително лицата по ал. 2, се освобождават от длъжност само при:

1. навършване на 65-годишна възраст;

2. подаване на оставка;

3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;

4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;

5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

(5) *(Нова - ДВ, бр. 85 от 2003 г., предишна ал. 4 – ДВ, бр. 27 от 2006 г.)* Придобитата несменяемост се възстановява при следващо заемане на длъжността съдия, прокурор или следовател в случаите на освобождаване по ал. 3, т. 2 и 4.

(6) *(Нова – ДВ, бр. 85 от 2003 г., в сила от 1.01.2004 г., предишна ал. 5 – ДВ, бр. 27 от 2006 г.)* Административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на тези по ал. 2, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване.

[5] **Чл. 132.** *(Изм. – ДВ, бр. 85 от 2003 г.)* (1) При осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постано-

Две години по-късно може да бъде направена констатация, че тези изменения, макар и правилни, **не оказаха съществено влияние за чувствително подобряване на функционирането на съдебната система.** Тази констатация наложи взимането на политическо решение за осъществяване на нова серия конституционни реформи във връзка със съдебната власт[6]. Тези промени обаче се окачествяват или отново като недостатъчни, или като ...неприемливи именно за ЕС, заради който се наложиха. Редица отговорни представители на ЕС заявиха, че независимостта на съдебната власт се е оказала ограничена, и в средата на 2006 г. отново се заговори за конституционни промени – този път в обратната посока...

В крайна сметка **отсъствието на единна, завършена и още повече аргументирана и убедителна концепция за реформата** на съдебната власт и на нейните конституционни основи е не просто очевидно, но и твърде болезнено – и според мнозина представлява една от съществените пречки пред присъединяването на България към ЕС...

вените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер.

(2) В случаите по ал. 1 срещу съдиите, прокурорите и следователите не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на Висшия съдебен съвет.

(3) Съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат задържани освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. Разрешение за задържане не се изисква при заварено тежко престъпление.

(4) За даване разрешение по ал. 2 и 3 се прави мотивирано искане до Висшия съдебен съвет от главния прокурор или от не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет.

[6] На 31 март 2006 г. българският парламент прие трета серия изменения в Българската конституция, отново посветени основно на съдебната власт – председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд ще изнасят годишни доклади пред парламента, а той с квалифицирано мнозинство ще може да предлага на Президента освобождаването им (може би най-съществената, но и най-критикувана, включително и от комисаря по разширяването на ЕС Оли Рен, промяна), министърът на правосъдието ще наблюдава дейността на съдилищата... Между другото беше ограничен и имунитетът на депутатите – занапред той е само „функционален". Новосъздадената фигура на националния омбудсман получи конституционно закрепване.

II. Промените във връзка с правната система на Европейския съюз

След подписването на 25 април 2005 г. в Люксембург на Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС България се оказа принудена да осъществи нови промени в националната си конституция. Те се налагаха от **две серии основания:**

– заради необходимостта от съобразяване с основни разпоредби или принципи на Правото на ЕС (като напр. за свободното движение на капитали);

– и заради изискването на чл. 85, ал. 3 (днес ал. 4) на Конституцията ратификацията на международен договор, който противоречи на Конституцията, да се извърши само след нейното съответно изменяне.

В същото време обаче българският конституционен законодател бе поставен и пред друга **серия затруднения:**

– от една страна, да съобрази подготвяните изменения с действащото Право на ЕО и ЕС;

– от друга страна, да вземе предвид и измененията, които могат да се наложат заради влизането в сила на Договора за приемане на Конституция за Европа, подписан в Рим на 29 октомври 2004 г.[7]

Комисията за подготовка на измененията на Конституцията избра **пътя на реализма и политическата целесъобразност.**

– Въпросът за Конституцията за Европа бе разгледан най-общо, мълчаливо се прие разбирането, че тя не внася принципни изменения в съществуващия правен ред на ЕО и ЕС, а влизането ѝ в сила е под въпрос. Поради това изменения, свързани с Римския договор от 29 октомври 2004 г., **не бяха обсъждани.**

---

[7] Самият Люксембургски договор за присъединяване на България и Румъния от 25 април 2005 г. предвижда две принципно различни възможности – присъединяване на двете страни към ЕС след влизането в сила на Конституцията за Европа (предвидено за ноември 2006 г., т.е. преди очакваното присъединяване на България и Румъния от 1 януари 2007 г.) или респективно присъединяване при условията на Учредителните договори, без влязла в сила Конституция за Европа.

– Колкото до измененията, необходими във връзка с действащото Право на ЕО и ЕС – направени бяха онези промени, които в този момент беше възможно да бъдат направени, за да удовлетворят изискванията на членството в ЕС, без непременно да се търси **нито максималният възможен обхват, нито несъмнена безспорност.**

Така направените промени позволиха България да ратифицира Люксембургския договор от 25 април 2005 г. и да се присъедени към ЕС. Спорно остава обаче дали тези промени позволяват например българските студенти да изучат добре особеностите на Европейското право.

1. Осъществените промени от 18 февруари 2005 г.

Те следват опростен модел, познат и в други държави членки.

1.1. Сред основните принципи бе добавен текст, според който „Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз"[8].

1.2. Съществено изменена бе специфичната разпоредба на чл. 22, която запазваше правото на собственост върху земя само за български граждани[9]. Важно е да се има пред-

[8] Чл. 4, нова ал. 3.

[9] Занапред чл. 22, ал. 1 гласи:

Чл. 22.* (1) (*Изм. – ДВ, бр. 18 от 2005 г.*, в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз.) Чужденци и чуждестранни юридически лица могат да придобиват право на собственост върху земя при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към Европейския съюз или по силата на международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, както и чрез наследяване по закон.

(2) Законът за ратифициране на международен договор по ал. 1 се приема с мнозинство две трети от всички народни представители.

(3) Режимът на земята се определя със закон.

* До датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз се прилага старата редакция на чл. 22, а именно:

Чл. 22. (1) Чужденците и чуждестранните юридически лица не могат да придобиват право на собственост върху земя освен при наследяване по закон. В този случай те следва да прехвърлят собствеността си.

(2) При определени със закон условия чужденците и чуждестранните юридически лица могат да придобиват право на ползване, право на строеж и други вещни права.

вид, че, от една страна, изменението влиза в сила едва от датата на присъединяване на Република България към ЕС, а от друга страна, че препраща към разпоредбите на Договора за присъединяване на България, който предвижда преходен период от 7 години преди пълното отпадане на конституционното ограничение[10].

1.3. В чл. 25 бе добавен текст, който да отразява особеностите на правната уредба на европейската заповед за арест и на международното наказателно правосъдие[11].

1.4. В чл. 42 се добавя текст, според който изборите за Европейския парламент се уреждат със закон, който следва да уреди и участието на гражданите на други държави членки на ЕС[12].

1.5. Наглед съществени изменения са внесени в чл. 85, уреждащ правомощията на Парламента относно ратификацията на международни договори:

– в ал. 1 се предвижда изрично задължение за парламентарна ратификация на всеки международен договор (разбирай Договора за присъединяване към ЕС и всяка следваща ревизия на Учредителните договори или на Конституцията за Европа, които отговарят на предвидените изисквания), който *предоставя на ЕС правомощия, предвидени в Конституцията*[13];

– в ал. 2 се предвижда изискване всеки такъв закон за ратификация да се приема с квалифицирано мнозинство (2/3 от всички депутати), което няма аналог в Българската конституция[14].

---

[10] Вж. http://www.mfa.government.bg.

[11] **Чл. 25.** (4) *(Изм. – ДВ, бр. 18 от 2005 г.)* Гражданин на Република България не може да бъде предаден на друга държава или на международен съд за целите на наказателно преследване, освен ако това е предвидено в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България.

[12] **Чл. 42.** (3) *(Нова, ДВ, бр. 18 от 2005 г.)* Изборите за членове на Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за местни органи се уреждат със закон.

[13] **Чл. 85.** (1) 9. *(нова, ДВ, бр. 18 от 2005 г.)* предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от тази Конституция.

[14] **Чл. 85.** (2) *(Нова, ДВ, бр. 18 от 2005 г.)* Законът за ратифициране на международен договор по ал. 1, т. 9 се приема с мнозинство две трети от всички народни представители.

1.6. Нови задължения на правителството се предвиждат в чл. 105 – занапред Министерският съвет е задължен да информира Народното събрание по европейските въпроси и да се отчита за участието на свои представители в работата на органите на ЕС[15].

2. Слабостите на конституционната ревизия от 2005 г.

Един подобен анализ крие рискове. От една страна, той е с ограничена практическа полза, доколкото измененията вече са направени, а изменяне на измененията (и то точно в тази им част) в обозримо бъдеще е немислимо. От друга страна, той предполага сблъсък с конституционния законодател и някои авторитетни анализатори.

Поради това надолу ще отбележим съвсем накратко само някои бележки – относно някои от направените промени, които могат да се считат ненужни (2.1.), и относно онези, които навярно бяха необходими, но останаха неосъществени (2.2.).

2.1. Промените, които бяха направени, без да са необходими.

2.1.1. Изменение по същество: избирателните права на европейските граждани.

Българската конституция не предвиждаше – за разлика от редица други европейски конституции – специално ограничение на политическите права и запазването им само за българските граждани. Нещо повече – тя прилага един изключително широк подход, впрочем твърде удобен за динамиката на европейската интеграция. В един от своите водещи текстове – чл. 26, ал. 2 – тя прогласява пълно конституционно равенство между националните граждани и чужденците, с изключение на твърде ограничен кръг случаи: „Чужденците, които пребивават в Република България, имат всички права и задължения по тази конституция,

[15] **Чл. 105.** ...(3) *(Нова, ДВ, бр. 18 от 2005 г.)* Министерският съвет информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз.

(4) *(Нова, ДВ, бр. 18 от 2005 г.)* Когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия.

с изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство".

Внимателен прочит на конституционния текст обаче разкрива, че Конституцията „изисква" българско гражданство само за пасивното избирателно право в изборите за Президент на Републиката и за народни представители в националния парламент. Следователно не е предвидено конституционно ограничение относно активното право на глас, а не е предвидено никакво ограничение (нито за активното, нито за пасивното право на глас) за участието в местни избори. За изборите за Европейски парламент пък в Конституцията изобщо не става дума, поради което няма и никакво ограничение.

Разбира се, за всички тези видове избори съответните избирателни закони предвиждат изрично право на глас само за български граждани – но доколкото няма конституционен текст, реформата можеше да се извърши с просто изменение (допълнение) на съответния избирателен закон (за местните избори) и със съответна разпоредба в предстоящия да бъде приет закон за избиране на депутати в Европейския парламент.

Вместо това конституционният законодател реши да включи в текста на КРБ следната разпоредба: „Чл. 42, ал. 2 (нова). Изборите за членове в Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за органи на местно самоуправление се уреждат със закон".

На практика тази разпоредба не поражда никакви правни последици, не представлява конституционна основа за признаване на субективни права и като такава според мен бе напълно излишна. Нещо повече – дори да приемем, че тя представлява основа за приемане на вторично конституционно законодателство (избирателни закони), което не е непозната практика, то буди учудване защо в конституционния текст няма аналогични разпоредби, които да посочват например, че „изборите за (национален) парламент или за Президент се уреждат със закон"...

Между другото, в средата на 2006 г., само 6 месеца преди пълноправното членство, въпросните необходими проме-

ни в избирателните закони са направени, а закон за избиране на депутати в Европейския парламент не е приет...

2.1.2. Изменения по принцип: обща разпоредба.

Българската конституция, като редица други европейски конституции, не посочваше изрично в своя текст нито една международна организация, в чието изграждане или функциониране българската държава участва.

Сред основополагащите, принципни разпоредби (първите текстове на Конституцията под общ надслов „Основни начала") бе включена нова разпоредба. Тя зае място като ал. 3 на чл. 4. Трябва да се има предвид, че чл. 1 урежда парламентарния характер на управлението и народния суверенитет, чл. 2 – териториалната неделимост и неприкосновеност, чл. 3 – официалния език на държавата (апропо, също разпоредба, чието място просто не е тук...), а чл. 4 – правовия характер на държавата[16]. Именно в него бе „вмъкната" – ни в клин, ни в ръкав, както се казва понякога, разпоредбата относно „участието в ЕС".

Според неговата ал. 1 „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната." Според ал. 2 пък[17] „Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободното развитие на човека и гражданското общество". Мястото на един такъв текст очевидно е по-скоро в чл. 6, който урежда основните принципи на гражданските права („Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права" и т.н.). Толкова по-странно след него изведнъж се появява разпоредба относно „участието" в една международна организация, която като че ли няма видимо отношение нито към „правовата държава", още по-малко към „гарантирането на живота, достойнството..., правата на личността... и гражданското общество"...

---

[16] Много по-съществена тук е например ролята на Съвета на Европа, който, разбира се, не се споменава...

[17] А защо тази разпоредба е именно тук, където е логично да следват разпоредбите, свързани пряко именно с „правовата държава", но намерили място едва в чл. 5?...

Следващият чл. 5 пък определя нормативната рамка на държавността и отделя подобаващо място на ролята на Международното право. Навярно именно тук би било пологично да присъства разпоредба относно ЕС като правова общност с уникален собствен правопорядък, който пряко и съществено засяга функционирането на националната правна система (виж по-надолу).

Вместо това конституционният законодател вмъква като ал. 3 на чл. 4 следната разпоредба: „чл. 4 (3). Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз". Бързият прочит на този текст предизвиква поне три кратки бележки:

– Първо, в ЕС не се „участва", защото той не е „мероприятие" или инициатива, а уникална икономическа и политическа организация.

– Второ, такъв текст звучи като част от уредбата на принадлежност към една федерация или квази-федерация, какъвто определено не е случаят с ЕС...

– Трето, този текст като че ли всъщност за нищо не служи. Дори да приемем, че подобна лаконична и по-скоро неясна разпоредба се явява основа за всички правни норми (по-надолу в Конституцията и в други актове) и правни действия (на представители на правителството в органите на ЕС и други), то в такъв случай би било необходимо разпоредбата да е поне малко по-пълна и да отразява спецификата на правната природа на такава международна организация sui generis, каквато е ЕС, а мястото ѝ би било в чл. 5 (виж по-надолу).

Така накратко може да се приеме, че нововъведената разпоредба на чл. 4, ал. 3 е **неадекватна** – било защото е излишна, било защото е непълна и с неподходящо систематично място.

3. Необходимите промени, които не бяха направени

На фона на осъществените изменения в Българската конституция като че ли още по-ясно изпъкват онези изменения, които не бяха направени, въпреки че бяха налице съществени аргументи в тяхна защита.

3.1. Изменения по същество: относно принципите на правото на ЕС (и специално непосредствена приложимост, примат и директен ефект).

Този въпрос бе обсъждан в Конституционната комисия на Народното събрание, макар и не така задълбочено, както той предполага. Без да навлизам в подробности, които този форум не ми позволява, ще приема, че в крайна сметка **ключовият въпрос за принципите и действието на уникалния общностен правопорядък не намери конституционен отговор.** Вместо това се прие, че приложима и по отношение на „една нова международна организация като ЕС" може да остане разпоредбата на **чл. 5, ал. 4,** която дава на международните договори статут на вътрешно право, а ако отговарят на другите изисквания – и предимство пред останалото вътрешно право.

Категоричната ми убеденост е, че **нито вътрешната логика, нито редакцията на тази разпоредба съответстват на спецификата на Правото на Европейските общности и Европейския съюз!** Възможни са поне три кратки съображения:

– Първо, чл. 5, ал. 4 е ориентиран само и единствено към Международното право (урежда въпроси, свързани с „международните договори") – докато още през 60-те години доктрината на СЕО и теорията еднозначно установяват принципната отлика на Правото на Европейските общности от Международното право и го определят като „самостоятелен правопорядък"[18]. Така щом Правото на ЕО и ЕС **не е „Международно право",** чл. 5, ал. 4 не е приложим по отношение на него.

---

[18] *„Общността представлява нов правен ред в международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, а негови субекти са не само държавите членки, но и техните граждани"* – **CJCE,** 05.02.1963, *Van Gend en Loos,* 26/62, Rec. 1963, p. 3, вж. на български език *50 най-важни решения на Съда на ЕО,* Атанас Семов (съст.), Институт по Международно право, С. 2002, с. 9 (по-надолу *„50 най-важни решения..."*). Още на следващата година СЕО е още по-категоричен: в решението по делото *Costa c/ ENEL* изразът „нов правен ред в Международното право" вече е заменен от ***„самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите членки"*** **– CJCE**, 15.07.1964, *Costa c/ ENEL,* 6/64, Rec. 1964, p. 1141, на бълг. език вж. *50 най-важни решения...,* цит. съч., с. 104.

– Второ, чл. 5, ал. 4 урежда два въпроса относно международните договори: превръщането им в част от вътрешното право и приматът им над него, но не и над конституционните норми. Оттук възникват три фундаментални въпроса. От една страна, Правото на ЕО и ЕС **не става част от вътрешното право** (това е установено категорично в правната теория и в юриспруденцията на СЕО и представлява пряка последица от принципа на непосредствената приложимост[19]). От друга страна, чл. 5, ал. 4 дава примат само на „международните договори" (и то само на тези от тях, които отговарят на неговите изисквания за ратификация, обнародване и влизане в сила) – докато източниците на Правото на ЕО и ЕС далеч не са само международни договори (нито по форма, нито по характер и съдържание). Т.е. **необхванати** от тази разпоредба остават цялото „производно право" на ЕО и ЕС и редица други от неговите източници, които нямат конвенционален характер[20]. От трета страна, чл. 5, ал. 4 урежда примат само над законите и респ. подзаконовите правни актове, но не и над Конституцията – докато, макар да се оспорва или заобикаля в някои страни, въпросът за примата на Европейското право над националните конституции също е решен отдавна положително[21].

– Най-сетне, чл. 5, ал. 4 е **напълно непригоден** да реши въпроса с действието на „производното" право, което нито има конвенционален (договорен) характер, нито подлежи на ратификация – и изобщо има съвсем различна природа...

Така необходима и уместна би била поправка, която предвижда нов текст, даващ ясна конституционна основа (конституционно допускане) на най-съществените особености на общностния правопорядък – примата на цялото Общностно право над цялото национално, непосредстве-

---

[19] По-подробно вж. **Атанас СЕМОВ,** *Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му,* Министерство на правосъдието, С. 2005, с. 48 и сл., спец. с. 51.

[20] Вж. пак там, с. 9 и сл., спец. с. 26 и сл.

[21] Вж. пак там, с. 62 и сл., спец. с. 69, както и **Атанас СЕМОВ,** *Особености на принципа на примата на Правото на ЕС над националното право* – в: *Европа, разширяването, Конституцията – дилеми и императиви,* УИ „Св. Кл. Охридски", Институт по Европейско право, Institut européen des hautes études internationales, С. 2005, с. 70.

ната приложимост на всички общностни правни норми (независимо от каквото и да било национално произнасяне или друго действие), възможността за директно засягане на правната сфера на частните лица, както и създаването на голямата част от общностните норми по ред, който почти напълно изключва националния законодателен орган и на практика има отчетлив наднационален характер.

Една такава поправка навярно би трябвало да се оформи в два отделни текста с различно систематично място, чието точно съдържание е предмет на отделен анализ, включително и предвид опита на някои държави членки на ЕС[22].

3.2. Изменения по принцип: чл. 1 на Конституцията.

Макар да е спорно, не е лишено от аргументи разбирането, че и чл. 1 може да се разглежда като несъвместим с Правото на ЕО и ЕС[23].

3.2.1. Разпоредбата на ал. 1 на чл. 1 определя формата на държавно управление на Република България („парламентарно управление") и е доразвита в редица други конституционни разпоредби, очертаващи ролята на националния парламент като основен държавен орган и най-вече в чл. 62. Смисълът на чл. 62 очертава националния парламент като единствен „законодателен" и основен „нормотворчески" орган, което на практика означава, че цялата правна система на Република България пряко или косвено е под неговата власт. Ала ние знаем, че в рамките на правната конструкция на ЕО и ЕС една немалка част от действа-

---

[22] Вж. напр. **Андрю ОПЕНХАЙМЕР,** *Въведение (т. III Директен ефект)* – в: *Европейският съюз и националните конституции. Опитът на държавите членки* (Атанас Семов, съст.), Институт по Европейско право, Софийски университет „Св. Кл. Охридски", С. 2005, с. 9-25; **Мария МИХАЛЕВА,** *Преглед на практиката на конституционните съдилища на някои държави членки на ЕС* – в: *Европейският съюз и националните конституции..., цит. съч.,* с. 101-13; **Атанас СЕМОВ,** *Проблемът за засягането на суверенитета – централен проблем на интеграцията* – в: *Европейският съюз и националните конституции..., цит. съч.,* с. 28-100, спец. с. 87 и сл. и др.

[23] Вж. **Атанас СЕМОВ,** *Промените в Конституцията – какви, от кого, кога и как?* – в: *Конституционни аспекти на присъединяването на България към Европейския съюз,* Граждански конвент за промени в Конституцията, Институт Отворено общество – София, С. 2004, с. 35.

щите правни норми – при това с предимство пред цялото вътрешно право – се приемат извън националните нормотворчески органи, вкл. и парламента. На практика националните парламенти нямат никаква роля в приемането на нормите, съставляващи Правото на ЕО и ЕС, и твърде ограничена (ратификация на международните договори) относно влизането им в сила и прилагането им в държавите членки. Така възниква въпросът дали **присъединяването към ЕО и ЕС не засяга съществено формата на държавно управление** на Република България?...

3.2.2. Ал. 2 на чл. 1 определя, че „цялата власт се осъществява пряко от народа или чрез предвидените в Конституцията органи". На практика обаче в една държава, която членува в ЕО и ЕС, не просто не е вярно, че „цялата власт" се осъществява от националните ѝ органи, ами в редица области (т.нар. изключителна компетентност на ЕО) е точно обратното **– „цялата власт"**[24] **се упражнява от органите на интеграционните общности!**

Опитът за частичен отговор на тези въпроси, даден с новата разпоредба, добавена в чл. 85 (виж по-горе), в най-добрия случай избягва отговора на самия въпрос, за да не кажем, че го прави още по-остър: може ли с международен договор, пък бил той и ратифициран от Народното събрание, да се „предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията", ако самата Конституция в принципни (и следователно по-силни) свои разпоредби еднозначно ограничава упражняването на властта само до предвидените в самата нея органи?...

Дълбоката ми убеденост е, че дори да приемем, че не е необходимо изменяне на фундаменталните разпоредби на чл. 1, то беше наложително да се приеме по-разгърната като обем, по-ясна като редакция и по-адекватна на духа и буквата на Българската конституция разпоредба относно членството в ЕС и произтичащите от това последици за

[24] Въпросът за това, че чл. 1, ал. 2 говори „само" за „държавната власт", а упражняваната от органите на ЕО/ЕС власт не е „държавна", ми се струва схоластичен и незаслужаващ внимание...

националните органи и националното законодателство, по подобие на редица други страни-членки[25].

III. Защо такива промени?

Промените в Българската конституция, пряко свързани с присъединяването към Европейския съюз (без които не би била възможна ратификацията на Договора за присъединяване) бяха... възможните промени. Те, както бе посочено, не отразяват цялата възможна логика на необходимото съобразяване на Българската конституция с особеностите на правната конструкция на ЕО и ЕС, но поне формално отвориха вратата за пълноправното членство на България в ЕС.

Въпросът дали това са достатъчните, необходимите и всички необходими промени, може да се поставя с различна активност и занапред. Моята дълбока убеденост е, че българската конституционна реформа можеше да бъде извършена по много по-добър начин – предвид високото равнище на специалистите, с които страната разполага, и достатъчно дългия период от време, който можеше да бъде използван за подготовка (на практика тези въпроси стоят на обсъждане още от 1997 г.[26]).

---

[25] Вж. например член „Европа" на Германския основен закон, чл. 23 след изменението относно Договора от Маастрихт, вж. също чл. 5 на Глава 10 на Конституцията на Кралство Швеция (най-подробната разпоредба!) или еднозначната разпоредба относно ограничаването на суверенитета на чл. 28 на Гръцката конституция.

Заслужава да се отбележи, че по повод редакцията на новия текст на чл. 93 на Испанската конституция, който по смисъл не стои далеч от новата разпоредба на чл. 81, ал. 1, т. 9 на Българската конституция, проф. Сантяго Мачадо от Мадридския университет отбелязва произтичащото от недобрата редакция на разпоредбата „разбъркване във вътрешното разпределение на властите и нарушаване на равновесието, установено от Конституцията, предизвикани от нарастващия процес на натрупване на правомощия и отговорности в ръцете на институциите на Европейските общности" – **Santiago Mucoz MACHADO,** *Espagne* – dans: „Les constitutions nationales a l'épreuve de l'Europe", La documentation française, 1992, p. 57 – на български език вж. в **Атанас СЕМОВ,** *Проблемът за засягането на суверенитета..., цит. съч.*, с. 96.

[26] Вж. например **Евгени ТАНЧЕВ (ред.)**, *Изменения на Конституцията на Републиката от 1991 г., произтичащи от приемането на България в Европейския съюз, Изд.* „Фенея", С. 1998, **Атанас СЕМОВ,** *Бележки върху конституционните изменения в страните-членки на ЕС,* Годишник на БСУ, 1999 г., и други.

В същото време може да се приеме и че извършените промени са **максималното – от политическа и конюнктурна гледна точка,** – което можеше да се постигне. От една страна, въпросът влезе в дневния ред на Парламента сравнително късно и за прекалено кратък за такава съществена конституционна ревизия срок – конституционният законодател разполагаше реално с около една година време... От друга страна, нашата Конституция съдържа една специфика по отношение на начините за изменянето ѝ: тя предвижда особен ред за изменяне на най-важните ѝ текстове – и чрез свикването на специфичен орган, а именно Велико народно събрание. Свикването му обаче предполагаше провеждане на нови парламентарни избори и действителна загуба на много време и обществена енергия. От друга страна, ако Парламентът бе пристъпил към по-съществени изменения (в духа на съображенията, изложени по-горе), възникваше съвсем реалният риск Конституционният съд да обяви тези изменения за попадащи в изключителната компетентност на Великото народно събрание и да се стигне до още по-голямо усложняване на ситуацията.

Същевременно налице бе и едно облекчение: Българската конституция не изисква провеждане на референдум – нито за изменянето ѝ, нито например за ратификацията на международни договори с такова голямо значение, като тези за членството в НАТО или в ЕС. В същото време пък чл. 1 предвижда, че цялата власт принадлежи на народа и се осъществява от него пряко и едва след това чрез предвидените в Конституцията органи – разпоредба, която обаче никога не е била прилагана на практика въпреки множеството поводи и основания, поради което може еднозначно да се приеме, че традиционно грубо се нарушава...

Най-сетне, може еднозначно да се приеме, че въпреки съществуващите и понякога твърде сериозни критики към извършените промени те като цяло не предизвикаха сътресения сред българската правна мисъл и бяха приети по-скоро спокойно, отколкото критично. Поради това днес в България не съществува никакво политическо или научно напрежение, което да налага тяхното преразглеждане.

Остава открит обаче въпросът дали евентуалното влизане в сила на Конституцията за Европа (очевидно невъзможно на 1 ноември 2006 г., но според някои като че ли все още мислимо за една по-късна дата) или приемането на друг договор, който да възпроизведе основните идеи на Конституционния договор от 29 октомври 2004 г. (което ми се струва много по-вероятно), няма да постави отново някои от вече разгледаните въпроси. Навярно тогава ще бъдем принудени или поне ще имаме повод да поставим въпроса необходими ли са нови изменения – и навярно не така притеснени във времето, ще можем да дадем на този въпрос една по-адекватна конституционна основа. Дори например като използваме формалния повод, че чл. I-6 закрепва изрично принципа на примата на Правото на ЕС (над цялото вътрешно право).

Много ясен отговор ще е нужен на въпроса дали увеличената роля на националните парламенти изисква и нов конституционен текст.

В крайна сметка можем да приемем, че при едно следващо ревизиране на Конституцията може да се помисли за по-прецизни и адекватни изменения, свързани с членството в ЕС, но и направени дотук не препятстват (поне според Конституционния съд и политическото представителство) изпълнението на задълженията, произтичащи от пълноправното членство.

За учения остават вълненията за минусите на миналото и надеждите за перфекционизма на бъдещето...

ПРИНЦИПЪТ НА СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА КАПИТАЛИ И ПОСЛЕДНИТЕ ПРОМЕНИ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (Изказване)

Кремен Маринов
Югозападен университет „Неофит Рилски",
член на Българската асоциация по Международно право

Уважаема аудитория,

На първо място бих искал да изразя дълбокото си убеждение в изключителната полза и голямо теоретико-практично значение на настоящата международна конференция. Такъв висок академичен форум представлява особено събитие за правните среди и гражданското общество в България и поради актуалността на разглежданите въпроси. Съотношението и взаимодействието между Правото на ЕС и Конституцията за Европа, от една страна, и от друга, националните правни системи и конституции поставя пред България уникални въпроси в периода преди непосредственото подписване на договора за присъединяване.

На една среща дискусия с преподаватели и студенти, проведена на 26.04.1990 г. в СУ „Св. Климент Охридски", проф. Дидие Мос заяви след анализ на Френската конституция, че Франция наистина представлява „конституционна лаборатория", но източноевропейските демокрации се очертават като достойни претенденти за тази титла. Историята потвърди извода на проф. Мос...

Бих искал да взема отношение относно принципа на свободно движение на капитали и последните промени в Конституцията на Република България. Измененията и допълненията, извършени от 39-ото Народно събрание през февруари 2005 г., бяха наложени именно от предстоящото подписване на договора за присъединяване (чл. 85, ал. 3 от КРБ). Тези изменения и допълнения приведоха Конституцията в съответствие с учредителните актове на Европейските

общности и Европейския съюз, както и с Договора за приемане на Конституция за Европа (по-нататък съкратено ДЕК). Именно едно от задълженията на България, произтичащо от чл. 56 на ДЕО и респективно чл.III-157 от ДЕК, е осигуряването на свободно движение на капитали между държавите членки на съюза. Чрез промяната на чл. 22 от КРБ бе зачетена установената от ДЕК забрана за ограничения на движението на капитали и плащания между държавите членки, както и между държавите членки и трети страни.

Чл. 22 от КРБ бе променен изцяло. Бе приета друга философия на правната уредба. Създаден бе нов конституционен режим на земята. Тези отношения принадлежат към материята на международното частно вещно право (съкратено МЧВП). Добре известно е, че вещните правоотношения с международен елемент засягат **териториалните предели на проявление на суверенитета на държавата, на чиято територия се намира вещта**. Ето защо още от времето на постглосаторите през XIV век (Bartolus de Saxoferrato, 1324-1357) тези отношения са подчинени неизменно на правилото (твърдата привръзка, connecting factor) lex rei sitae/ lex situs. Ето защо и нормите, изразяващи посочената привръзка, представляват императивни отпращащи/стълкновителни норми на българското МЧП (арг. чл. 133, ал. 3 от СК, чл. 438, ал. 5 от ЗЗД). С промяната чл. 22, ал. 1 от КРБ се превърна от пряка императивна ограничителна норма на българското МЧП в пряка позволителна такава. Същевременно считам, че се запазва нейният характер на норма от обществен ред (public policy, ordre public). И този неин характер произтича от значението на уредените обществени отношения. Чл. 22, ал. 1 както при старата редакция, така и сега следва да бъде тълкуван във връзка с разпоредбата на чл. 21 от КРБ, според която **земята е основно национално богатство**.

Международният елемент при вещните правоотношения относно недвижимости се изразява в чуждестранната националност на субектите (ratione personae). Особеното в случая е, че с новата редакция на чл. 22 от КРБ бе приет по-либералният от двата възможни подхода. От една страна, е предоставено правото на лицата, притежаващи националност на

държави членки на ЕС, да придобиват право на собственост върху земя при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към ЕС. Тази уредба е безспорна и безусловна в настоящия етап на процеса на интеграция. От друга страна, бе предоставена възможността и на лица от трети държави да придобиват право на собственост върху земя по силата на международен договор, който се ратифицира с квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители (чл. 22, ал. 2 от КРБ). Подобен подход виждаме например в конституциите на Република Румъния (чл. 44, ал. 2) и Република Словения (чл. 68).

Като едно от основанията за приемането на втората хипотеза в новата уредба се изтъква наличието на клауза на най-облагодетелстваната нация в Договора за присъединяване. Тази клауза предотвратява възможността за лица от трети държави (извън Европейското икономическо пространство – ЕИП) да се ползват от по-благоприятни условия в сравнение с лицата от държави от ЕИП.

При съществуващите обществено-икономически, демографски условия и геополитическо разположение за България може да се постави въпросът за евентуалната преждевременност на втората хипотеза в чл. 22, ал. 1 от КРБ. Все пак волята на законодателя е обективирана и предвиденото квалифицирано мнозинство за ратификацията на международния договор се приема като гаранция за националните интереси.

Новата редакция на чл. 22, ал. 1 е в сила, но конкретните правни последици от приложението на разпоредбата в първата нейна хипотеза са свързани с условията, предвидени в Договора за присъединяване. В анекс № 6 към договора е предвиден ограничителен преходен период по отношение придобиването на право на собственост върху българска земя. Известно е, че подобна уредба на принципа за свободно движение на капитали е приета в анекси към договорите за присъединяване на държави членки от т.нар. „голямо разширяване".

Според една хипотеза в анекс № 6 към Договора за присъединяване на Република България се предвижда възможността за лица от държави членки на ЕС, които са трайно

установени на територията на България, както и т.нар. „самонаети стопани" да придобиват право на собственост върху земя от датата на присъединяването – 01. 01. 2007 г. Следователно трайното установяване и извършваната дейност от т.нар. „самонаети стопани" са основания за приложението на чл. 22, ал. 1 от КРБ към тези лица от датата на членството на България. Посочените лица ще могат да придобиват правото на собственост върху земя за построяване на първо жилище, административни или стопански сгради.

Следваща хипотеза установява ограничителен петгодишен преходен период за придобиването на право на собственост върху земя за второ жилище. А общият ограничителен преходен период за придобиване на право на собственост върху земя е 7 години. Тоест евентуално от 01. 01. 2014 г. пазарът на земя ще бъде образно казано освободен.

Считам, че **най- съществения елемент от системата на защитни правни механизми остава вътрешното законодателство**, което суверенно право бе признато и с решение № 3/2004 г. на Конституционния съд на Република България. Затова конституционният законодател уреди в чл. 22, ал. 3 от КРБ законодателна делегация. Националният законодател притежава неотчуждимото право и задължение да издири точната граница и баланса между принципа на свободното движение на капитали и българските национални интереси чрез приемането на закон, уреждащ съответните ограничения. В тази насока следва да бъдат отчетени редица специфики от социално-икономическо, военно-стратегическо, демографско и културно-историческо естество.

Въпросите относно влиянието на Конституцията за Европа и Правото на ЕС е необходимо да се разглеждат преди всичко на основата на взаимно зачитане/съчетаване на интересите и съхраняване на националната идентичност в многообразието. По този начин, ако ми бъде позволено да перифразирам Преамбюла на ДЕК, обединена Европа ще може да продължи по пътя на цивилизацията, напредъка и просперитета за доброто на всички нейни жители, включително най-слабите и онеправданите, за да се превърне в специална територия на човешката надежда.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНО ЗАСЕДАНИЕ

Председател: проф. Жан-Дени Мутон,
директор на Европейския университетски център
в Нанси, Франция,
почетен доктор на Софийския университет
„Свети Климент Охридски“

Заключителна дискусия:
Какво е конституционното бъдеще на Европа?

Проф. Кристиан ГРЕЛОА
Европейската конституция и границите на Европейския съюз

Франческо МАРТУЧИ
Европейската конституция,
върховна норма на една федерация на национални държави

Жамел КАСМИ, Стефан ПЕРЕН
„Европейската конституция”: привидна терминология
или изменение на концепции?

Силвен ЛОРАН
Гражданството на Съюза и Конституцията за Европа:
между политическия компромис и юридическия лаксисъм

Проф. Снежана НАЧЕВА
Еволюцията на конституционализма и Конституцията за Европа

Васил КЕХАЙОВ
Демократичните трансформации

ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ И ГРАНИЦИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. Кристиан Грелоа
Професор и и заместник-ректор по международните отношения на Университета Бордо-IV „Монтескьо"

Парадоксално е, че нито Европейската конституция, нито който и да е друг текст или документ на институциите на ЕС съдържа географско определение на ЕС и по този начин въпросът за границите на ЕС остава отворен. Все пак той е в центъра на дебатите около ратификацията, особено във Франция, но се разглежда от възможно най-тесния политически ъгъл, без да бъдат взети под внимание и без да се отчете новата същност на процеса на европейското изграждане и какво всъщност изразява.

Разширяването от 15 на 25 показва дълготрайното изоставяне на амбицията – дори и на федералната мечта[1], като главна причина за това е разликата в перспективата по отношение на европейската интеграция на двете страни. Докато за държавите от Старата Европа засилването на интеграцията изразява продължаващото надрастване на модела на държавата нация, то присъединяването към ЕС се възприема от държавите от нова Европа като начин да преоткрият идентичността си на държави нации. Съществува определена даденост, която − макар и да няма новаторски ефект върху правната природа на ЕС[2] − произлиза от възприетото и в Конституцията за Европа наименование „Федерация от държави и граждани". Целта на тази даденост е да затвърди и да засили оригиналната правна същност на Европейския съюз.

Въпросът за границата и за определянето на границите на ЕС не може да бъде изцяло разглеждан от чисто географска

[1] Докато създаването на „Конституция" предполага точно обратната идея.

[2] **H. LABAYLE** et **J. L. SAURON**, *La Constitution française a l'épreuve de la Constitution pour l'Europe*, RFDA 2005, n°1, p. 1.

гледна точка или с понятията на създаването на държавната територия. Европейският съюз не е държава, нито федерална държава, нито конфедерация от държави. Той може да бъде определен според понятията на немската теория поскоро като „асоциация на държави от федерален тип", като модел *sui generis*, който отива отвъд „конституционния ред на суверенни държави", на който се позовават англичаните и който се основава на общност от поделени ценности.

Точно това изразява идеята за Федерация от държави и народи, провъзгласена от Конституцията, и която се основава върху модел за присъединяване, представляващ едновременно начин да се надмине етапът на държавата нация и метод за уреждане на отношенията между държавите нации.

В Конституцията са затвърдени цяла поредица от елементи на определения и тълкувания, които биха позволили да се поднови политическият дебат по въпроса за границите и дори да се теоретизира този въпрос. Чл. 1-58 на Конституцията провъзгласява, че ЕС е отворен към всички европейски държави, които зачитат ценностите на ЕС. Към неясния географски критерий (европейска държава) се добавя политически критерий със свещен характер (този на ценностите), който играе ключова роля както при дефинирането на границата, така и при фиксирането на границите на ЕС, дори и ако в настоящия политически дебат среща конкуренцията на по-маловажния културен критерий. Но тази игра на взаимоотношения между критериите и последващия начин на приложение се оказва изключително важна за дефинирането на границата на ЕС и за дебата за границите на Европейския съюз.

I. Дефинирането на границите на Европейския съюз

Дефинирането на границата на ЕС се основава най-вече върху ценностния критерий на ЕС, който играе почти изключителна роля и който като такъв е в състояние да създаде европейско пространство, но не и европейска територия, ограничена с граница в географския и държавническия смисъл на тази дума. Както Конституцията за Европа създа-

ва уникалното положение на „конституция без държава", така тя създава и това на „конституция без територия" в смисъла, по който тя не определя точна територия.

А. Ценностният критерий, критерият за избираемост

Ценностният критерий е записан в Конституцията за Европа – основният критерий на европейската идентичност. И все пак Конституцията засилва влиянието му още повече, правейки от него не само основния критерий при избор за присъединяване, но и вдигайки прага за избираемост пред всяка нова държава кандидат за член в Европейския съюз.

1. Критерият за европейската идентичност

Още от създаването на европейската конструкция съществува постоянната привързаност на европейските държави към основните ценности на либералната демокрация и към общностните ценности, дори и да не е изразено конкретно още в първоначалните договори. Но тази привързаност е ръководила разширяването към Гърция, Испания и Португалия, което се е отразило положително на политическата и демократичната стабилност на държавите от Южна Европа, както това се случва в по-скорошно време с държавите от Източна Европа и което изпълнява функциите на политически и икономически стабилизатор на европейския континент.

Договорът от Рим ограничава критерия за избираемост единствено до качеството на „европейска държава", без да дава определение на това понятие. Договорът от Маастрихт преповтаря това определение, включвайки имплицитно зачитането на демократичните принципи като елемент от това качество на „европейска" държава. С цел да се утвърдят условията за приемане на държавите от Централна и Източна Европа на срещата на върха в Копенхаген през 1993 г. политическите критерии са строго определени, като те се основават върху зачитането на демокрацията, правата на човека, правовата държава и защитата на малцинствата. От този момент нататък привързаността към ценностите на демокрацията и правата на човека постоянно се про-

кламира като най-важния критерий за избираемост за приемане в ЕС и е инкорпорирана в Договора от Амстердам и след това препотвърдена в Договора от Ница[3]. Принципът е препотвърден с Декларацията от Лаакен за бъдещето на ЕС, която го определя като критерий за европейската идентичност, заявявайки, че „единствената граница, която поставя Европейският съюз, е тази на демокрацията и правата на човека". Този принцип се съдържа и в Конституцията, която го затвърждава като основния критерий за принадлежност към Европейския съюз.

Но този ценностен критерий става дотолкова по-основен, като се има предвид, че „конституционният договор", който има за цел да основе отново ЕС, е изработен съвместно от държавите от стара и нова Европа. В Конституцията този критерий е определен както по отношение на „общностните ценности" на ЕС, които са тези на наново обединена Европа, но също и по отношение на „универсалните ценности", които произлизат и са вдъхновени от „културните, религиозните и хуманните наследства на Европа". Определен по този начин, ценностният критерий отива отвъд географската и културната дефиниция за Европа, която е почерпена от историята и която минава през разделителната линия между западните християни и източноправославните и мюсюлманските народи, начертана върху европейския континент със създаването на Свещената Римска империя през X в.[4] По същия начин ценностният критерий чрез универсалния характер на ценностите, които съдържа, се освобождава от чисто териториалната концепция, за да развие по-широка концепция за границите на ЕС. Все пак Конституцията засилва ефекта на този широк по същността си ценностен критерий на ЕС, което увеличава изключителния му характер.

---

[3] Член 49 на ДЕС включва към принципите, съдържащи се в чл. 6 (демокрация, зачитане на правата на човека и на основните свободи, както и правовата държава), и основния критерий за избираемост при приемане в ЕС.

[4] **A**. **LAQUIÈZE**, *Quelles sont les frontières européennes*, in: *Le Figaro*, 2 mars 2005, p. 12.

2. Издигане на праг за избираемост

Конституцията засилва ефекта на основните ценности на Съюза, прибавяйки (чл. I-2) към зачитането на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава и правата на човека зачитането на човешкото достойнство и правата на лицата, принадлежащи към малцинства и изреждайки подробно критериите за узаконяване (плурализъм, недискриминация, толерантност, правосъдие, солидарност, еднакво отношение към мъжете и жените). Конституцията засилва също така „ефективността на правото"[5], включвайки в съдържанието си Хартата за основните права[6]. Освен това тя засилва основата на ценностите чрез различни мерки, които допринасят за модела на представителна демокрация и демокрация на участието, върху които ЕС като Федерация на европейските държави и народи е замислен.

По този начин за всяка нова държава кандидат прагът за избираемост за присъединяване към ЕС е вдигнат по-високо по отношение на зачитането на ценностите, както това се отнася и до необходимото присъединяване към системата за регулиране чрез учреденото право, което постановява – по отношение на конституционализирания принцип на върховенство – зачитането на „материалната" конституция на Съюза. Това повишено изискване не се прилага спрямо държавите, чиято кандидатура вече е обсъдена и които са в процес на преговори за присъединяване (Румъния, България, Турция, Хърватска), въпреки че всяко незачитане на ценностите на Съюза може да блокира или да забави преговорите или подписването на Договора за присъединяване.

Б. Ценностният критерий – критерий за принадлежност

Този ценностен критерий налага на европейските държави не само зачитането на ценностите на Съюза, но също

[5] **J. ZILLER,** *La nouvelle Constitution européenne*, Collection Repères, La Découverte, Paris 2004.

[6] Дори и ако тя усложнява нейното прилагане посредством различните правопорядъци: **P. PESCATORE,** *La coopération entre le Cour communautaire, les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme dans la protection des droits fondamentaux. Enquête sur un problème virtuel*, RMCUE 2003, n°466, mars 2003, p. 151.

и задължението да насърчават общото им зачитане. Така той става не само критерий за избираемост, но и критерий за принадлежност на всяка европейска държава към ЕС, а авторитетът му бе подсилен от Конституцията за Европа.

1. Зачитането на ценностите или премахването на правата

Системата за премахването на определени права, произтичаща от принадлежността към ЕС, която е създадена с договорите от Амстердам и Ница във връзка с разширяването на ЕС и след това е преповторена от Конституцията в случай на „чист риск" или в случай на „грубо и постоянно нарушение" на държава членка на ценностите на ЕС, закрепва задължението, възложено от ДЧ на техните правителства, администрация и съдебен апарат, да осигуряват ефективна гаранция на правата и принципите, които са техен израз. Освен това той вменява задължението на ЕСв в рамките на осъществяването на неговите правомощия да държи сметка за евентуалните ефекти върху правата и задълженията на физическите и юридическите лица. В този случай процедурата, която обединява ДЧ, ЕК, ЕП, ЕСв, СМ, обвинената държава, а в случай на завеждане на иск срещу нея и СЕО, само потвърждава принципа на подчиненост на институциите на Съюза спрямо ценностите и основните права на Съюза[7].

2. Зачитане на ценностите или самоизключване

Във всички случаи суспендирането на права не освобождава съответната държава от задължението за зачитане на задълженията ѝ, произтичащи от Конституцията. При това не съществуват никакви пречки една държава, която не оказва дължимото зачитане на ценностите на Съюза, преди или след суспендирането на нейното право на глас съгласно Конституцията, да пристъпи към процедурата по доброволно оттегляне, също предвидено в Конституцията.

---

[7] И като такова определянето на такъв иск само илюстрира мястото на Общностното право и общностното правосъдие при регулирането на отношенията между държавите в рамките на Съюза.

Тази процедура за управление на кризи[8], която позволява оттегляне, макар и при липса на съгласие, вече ще играе ролята на процедура по изключение, като се има предвид, че тази процедура за доброволно оттегляне не препятства последващото завръщане чрез нормалната процедура за присъединяване, като условията относно зачитането на ценностите на Съюза отново трябва да са изпълнени. На теория присъединяването към ЕС се основава на една система за поделено присъединяване[9], която предполага двойно присъединяване – на страната кандидат към ценностите на Съюза и на вече членуващите държави към идеята за подпомагане на тази държава при идентифицирането и зачитането на тези ценности.

Накратко, ако критерият на ценностите е критерий за границите на Съюза, определянето на такива граници остава подчинено на известна неопределеност, свързана с понятието за европейска държава и за не дотам държавния характер на Съюза.

II. Определяне на границите на Съюза

Определянето на границите на Съюза е динамичен и все още неприключен въпрос, в известен смисъл дори парадоксален. Основавайки европейската идентичност на една система от ценности с универсална приложимост, Конституцията отразява опита за „демократична глобализация"[10]. Една такава амбиция води до признаването на идеята за неограничено разширяване на Съюза и вероятно за трансформирането му в своеобразна *super-Commonwealth.* При това критерият за „европейска държава" и необходимостта Съюзът да „управлява" разширяването, както и волята да се запази неговият регионален интеграционен характер,

[8] **R. MEHDI,** *La double hiérarchie normative a l'épreuve du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Mélanges Gautron, Pédone, 2004, p. 460.

[9] Реципрочно присъединяване, което се изразява чрез ратификацията на договорите за членство от всички членуващи и присъединяващи се държави.

[10] Според формулировката на бившия председател на ЕК Романо Проди.

доведоха Комисията и Съвета до определянето на политика за привилегировано партньорство с близкото обкръжение. Тази политика отново налага въпроса за границите на Съюза в географски и културен смисъл и за разделяне на „политическа" от „икономическа" Европа, като така европейското пространство се оказва способно да излезе далеч извън европейската територия.

А. Европейски съюз – докъде?

Отговорът на този въпрос произтича от географските и културните критерии за „европейска държава", съчетани с тези за ценностите. При това не е достатъчно по траен начин да се определят териториалните граници на Съюза, необходимо е създаването на инструментариум за сътрудничество, който позволява „изнасянето" на „икономическа Европа" извън границите на Съюза.

1) В Европа

Разширяването от 2004 и 2007 г., макар да е едно голямо разширяване от гледна точка на реунификацията на Европа, не приключи въпроса за границите[11]. От Европа на 27 ЕС може да стигне, по географски и ценностен критерий, до и дори над 40 членове, ако следваме концепцията на Съвета на Европа[12]. Все пак позоваването на културния критерий, при цялата му двусмисленост, доколкото той ограничава действието на ценностния критерий, донякъде намалява тази вероятност.

България и Румъния се присъединяват към ЕС през 2007 г.[13]. По различни причини във вътрешността на континента, макар изцяло да отговарят на критериите за европейска идентичност и на критериите за присъе-

---

[11] **M. LEFEBVRE,** *L'élargissement a l'Est: un risque ou une chance?* RMCUE, n°467, avril 2003.

[12] 41 членове, ако се позовем на доклада на Жак Атали от 1999 г. до френския министър на външните работи; 46 обаче, ако се позовем на резолюцията на ПАСЕ, която през 1994 г. определя границите на Европа и включва в тях страните от Южен Кавказ.

[13] Ако зачитат правилата на Съюза относно демократичната прозрачност и борбата срещу корупцията – LM, 4 mars 2005, p. 6.

диняване, извън Съюза остават Лихтенщайн, Норвегия[14] и Швейцария. При това те, както и Исландия, участват в европейското пространство чрез членството си в Европейското икономическо пространство или в Европейската асоциация за свободна търговия и в договорите, които обвързват ЕС. Страните от Югоизточна Европа също имат перспектива за присъединяване към ЕС след пълното си икономическо и политическо стабилизиране. Хърватска представи молба за членство през 2003 г. и „преговорната рамка" вече е определена[15]. Сърбия и Черна гора, Босна и Херцеговина, Македония и Албания трябва на свой ред да вървят по този път. Това се налага заради сигурността и мира в тази част на Европа.

Трябва да се направи разграничение и между територията на Съюза и тази на Европа в смисъла на Съвета на Европа. Според дефиницията на Съвета на Европа границите на континента включват и страните от Южен Кавказ отвъд Турция. Така за тези страни – включително и за Турция – въпросът за границите на Съюза днес се поставя в контекста на привилегированото партньорство, но не и на присъединяването. Разбира се, по отношение на Турция този въпрос е най-сложен.

2) На границите на Европа

Именно присъединяването на Турция поставя въпроса за границите на Съюза и за неговите ценности по най-противоречив начин по отношение на географските граници и на културния критерий. Тази държава, чиято кандидатура бе възприета от институциите на ЕС[16] и която започна преговори за присъединяване, се сблъсква в някои страни,

---

[14] **DR. P. RIEKER et DR. U., SVERDRUP,** *L'élargissement de l'Union européenne, une perspective norvégienne*, RMCUE, n°479, juin 2004, p. 355.

[15] Началото на преговорите обаче бе отложено на 16 март 2005 г. заради недостатъчно сътрудничество с Международния наказателен трибунал. Министрите на външните работи на Съюза отказаха да правят компромиси с критериите за членство – което, разбира се, бе адресирано и до всички други кандидати, най-вече Турция и Балканите. LM, 18 mars 2005, p. 3.

[16] Именно това, което урежда дискусията за качеството на европейска държава от гледна точка на географския критерий.

по-специално във Франция[17], с несъгласие относно нейната европейска идентичност[18] и необходимостта от осъществяване на реформи за покриването на критериите от Копенхаген и най-вече този за ценностите[19]. Тази еволюция в позицията не може да не впечатлява. Тя показва преодоляване на националистическите резерви срещу самата идея за универсалност на ценностите, които представляват общият, „цокъл" на държавите членки на ЕС, произтичащ от „културното, религиозното и хуманното наследство на Европа", към което „исторически" и „културно" следва да бъде приобщена и отоманската цивилизация[20]. Преговорите трябва да стигнат до своя край, но ратификацията на договора за членство, която изисква съгласието на европейските народи, и процедурата по ратификация с референдум, въведена неотдавна във Франция[21], оставят място за съмнения относно крайния резултат, дори ако членството на Турция се предвижда едва за 2014 г. При това въз основа на митническия съюз с ЕС вече е включена в европейското пространство при условия, които ѝ отреждат далеч по-близък статут от обикновеното привилегировано партньорство, в което някои все още държат да я поставят.

Така акцентирането на културния критерий ограничава значението на критерия на ценностите, определен от Конституцията, с което се поставя не само проблемът за универсалния характер на прокламираните ценности, но и за капацитета на Съюза да формулира и управлява сложното

---

[17] **D. SCHMID,** *La Turquie aux portes de l'Union: vers une négociation politique?*, RMCUE, n°485, février 2005, p. 73.

[18] **E. TEZCAN,** *La Turquie et l'Union européenne: le point sur les arguments des partisans et des adversaires de l'adhésion de la Turquie a l'Union européenne*, RMCUE, n°482, octobre-novembre 2004, p. 569.

[19] **A. BOCKEL et I. KARAKAS,** *La réforme constitutionnelle et les droits de l'homme*, Questions internationales n°12, La documentation française, mars-avril 2005, p. 33.

[20] Това бе имплицитно прието със започването на преговорите за присъединяване на Турция. Впечатляващ в това отношение е прочитът на Председателя на Конвента относно „културното, религиозното и хуманното" наследство: **Valery GISCARD D'ESTAING**, *Où sont les frontières?,* Le Figaro, 5 mars 2005, p. 12.

[21] Конституционната ревизия от 22 февруари 2005 г.

съотношение между територията на Съюза, Европа на правата на човека и европейското пространство.

Б. Европа отвъд Европа?

Критерият на ценностите, заедно с този за европейската държава, разширява европейското пространство отвъд европейската територия, без при това да е напълно ясно докъде стигат границите на Съюза. Комисията и Съветът формулираха през 2003-а и 2004-а европейска политика по съседството, чиято цел е определена и в Конституцията и която предвижда стабилизиране на отношенията на Съюза с близкото му обкръжение (чл. I-57) чрез въвеждането на привилегировани отношения с новите съседи с цел „изграждането на пространство на просперитет, основан на ценностите на Съюза". Тази политика засяга както държавите на изток от границите на разширения ЕС, някои от които могат да покрият критерия за европейска държава, така и държавите извън Европа, в Средиземноморския юг.

1. Ценностите без Съюза

Политиката на съседство със страните на изток от разширения ЕС (Русия, Украйна, Молдова, Беларус) цели политическа и икономическа стабилност на „братовчедите" на Съюза[22] и почива на различен подход спрямо различните страни. Така отношенията с Русия изразяват специална стратегия – Русия е специален съсед[23]. За другите (Украйна[24],

[22] Нейни главни цели според еврокомисаря Гюнтер Ферхойген са избягването на разделителни линии в Европа и създаването на „приятелски кръг", разграничаване на политика по съседството от политиката по присъединяването и различен подход за всяка страна (Allocution a Bratislava du 19 mars 2004).

[23] **T. GOMART,** *Le partenariat entre l'Union européenne et la Russie a l'épreuve de l'élargissement,* RMCUE, n°479, juin 2004, p. 349.

[24] **R. YAKEMTCHOUK,** *L'Union européenne et l'Ukraine,* RMCUE, n°470, juillet-août 2003, p. 433.

Молдова[25] и в непредвидимо бъдеще Беларус[26]) политиката по съседството се изразява, съгласно модела за Украйна, в привилегировано партньорство на основата на програми за финансова подкрепа от Съюза и помощ за икономиката, сигурността, управлението на границите и трансграничното сътрудничество. Така тя води съседните страни, които са европейски според географския критерий, към Аки комюнотер, към отварянето на границите на Съюза за включване в неговия голям пазар, но също и според принципа на условността, и към възприемане на политиката и ценностите на Съюза – все с оглед бъдещо присъединяване. Тук е налице един парадокс – тази политика по съседството всъщност поставя въпроса за бъдещото присъединяване на новите съседи. Стратегията на Украйна в това отношение не оставя съмнения[27]. За сметка на това въпросът не стои по същия начин за страните от Южен Кавказ, спрямо които Съюзът реши да разшири политиката по съседството с оглед постигането на стабилност в този нестабилен регион. Страните от Южен Кавказ и по-специално Грузия се стремят да се откъснат от влиянието на Русия.

Тази политика по съседство се простира по същия модел и до Южното Средиземноморие (Алжир, Египет, Израел, Йордания, Либия, Ливан, Мароко, Палестинската автономия, Сирия и Тунис) и по този начин разширява обхвата и значението на тази нова външна политика на ЕС[28] в посока на неговите стари и нови съседи.

---

[25] **R. YAKEMTCHOUK,** *L'Union européenne et la République de Moldova,* RMCUE, n°480, juillet-août 2004, p. 430.

[26] **V. SYMANIEC,** *La Biélorussie et l'Europe, des relations tendues*, supplément n°202 de la lettre de la Fondation Robert Schuman, 7 mars 2005, http://www.robert-schuman.org/supplement/supp202.htm

[27] В това отношение е симптоматично да се подчертае, че Украйна разглежда тази политика като преход към статута на асоцииране, който, както се знае, може да доведе до присъединяване – **T. Gomart,** précité.

[28] **A. GOUJON,** *L'union européenne élargie et son voisinage: vers une nouvelle politique étrangère*, synthèse n°127 de la lettre de la Fondation Robert Schuman, http://www.robert-schuman.org/synthèse127.htm

2. Множествената Европа

Политиката, довела до прокарване на различие между икономическото европейско пространство и политическата територия на Съюза, придава на концепцията за границите амбивалентна и парадоксална реалност. По отношение на икономическата област границата на Съюза играе интегративна роля, която отива извън територията на Съюза, докато по отношение на политическата област е призвана да играе изключваща роля в противоречие с ценностния критерий, който тя налага от момента, в който тези ценности ще бъдат възприети и зачитани от съседните държави. Освен това споменатото различие, което има значение в сферата на „Европа пространство", а не в тази на „Европа могъщество" (която следва да се изгради), подновява концепцията за границата, отделяйки я от традиционното ѝ значение чрез определянето на една степен на правни, икономически и политически норми, които разграничават зоната на влияние на Съюза. Тази зона на влияние почива върху модела на привличане, чиято главна отличителна черта се състои в създаването на модел за мирно уреждане на отношенията между държавите нации, а не в създаването на наддържава. Накрая, това различие на границите на Съюза е израз на създаването в рамките на „Европа пространство" не на една „Европа", а на многобройни „Европи", които изразяват различното равнище на интеграция и които са свързани помежду си чрез присъединяването си към еднаквите основи на интересите и на общите ценности, при които с помощта на механизма на засиленото сътрудничество и европейската политика за добросъседство се откриват инструментите за диференциация и управление.

В този контекст въпросът за границите на Европейския съюз приема множественост от реалности, които могат и да изглеждат противоречиви, ако се възприемат само в рамките на прогресивното създаване на европейска държава или на федерация от държави и народи, преди да бъдат дефинирани от ограничена територия на ЕС. За сметка на това въпросът приема изцяло обновено измерение, ако се отчете специфичността на модела на европейската интеграция,

който е центриран не върху създаването на наддържава, а върху осъществяването на модел на присъединяване и влияние, изграден повече върху „*soft power*", отколкото върху „*hard power*", на отворен модел, който изнася своите ценности и своя начин на регулиране чрез правото на пазарната икономика и на отношенията между държавите в контекста на мондиализацията, на „Европа пространство", което се възприема като огромна притегателна сила от съседите си в качеството си на пространство на мир, свобода и просперитет, без да проявява хегемоничното лице на „могъща Европа", каквато Европа не е, и която развива отворена концепция за границите си, основавайки се на зачитането на „ценностите".

ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ, ВЪРХОВНА НОРМА НА ЕДНА ФЕДЕРАЦИЯ НА НАЦИОНАЛНИ ДЪРЖАВИ

Франческо Мартучи
Университет Париж-I „Пантеон-Сорбона"
Център за европейско обучение и изследвания

„От разпоредбите на договора... наречен „Договор за създаване на Конституция за Европа", и по-специално от разпоредбите за влизането му в сила, преразглеждането му и възможността за денонсирането му произтича, че той запазва характера си на международен договор, сключен от държавите страни по Договора за създаване на Европейската общност и по Договора за Европейския съюз."[1] Юристът ще приеме убедителното твърдение на Конституционния съвет, че наименованието „Европейска конституция" звучи някак неподходящо. Трябва ли тогава да стигнем до извода, че идеята за федерация на национални държави е остаряла след първоначалното политическо увлечение, което тя предизвика? Това не ще бъде отдаване на уважение към пророческото звучене на речи на политически мъже, които подобно на Жак Делор[2] или Йошка Фишер[3] опитаха да започнат отново дебата за целите на Европейския съюз[4]. Без съмнение, *„в идеята за федерация на националните държави може да видим нова възможност да изчистим един деликатен политически проблем, но, разбира се, трябва открито да си зададем въпроса дали тази*

[1] Conseil constitutionnel, 19 novembre 2004, Décision n° 2004-505 DC, *Договор за създаване на Конституция за Европа.*

[2] Предложението на Жак Делор беше изразено в интервю във вестник *Le Monde* от 19 януари 2000 г. и разяснено в различни текстове: *Ma vision d'une fédération des Etats nations* (Le Monde Дебати, юли 2000 г.), интервю във вестник Libération от 17 юни 2000 г. и La Croix от 15 юли 2000 г.

[3] **Joschka FISCHER**, *Vom Staatenverbund zur Föderation*, Лекция на 12 май 2000 г. в Университета Humboldt в Берлин.

[4] **Charles LEBEN,** *Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral?*, Part of contributions to the Jean Monnet Working Paper No.7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer Harvard Jean Monnet Working Paper (Symposium), 2000, p. 1.

терминология не отговаря на желанието ни да начертаем прецизно един от възможните пътища за Съюза"[5]. С усещането на залагащия за нещо познато, юристът лесно преминава границата, убеден в трудността да приеме непригодността на идеята за федерация на националните държави. Процесът на ратификация на Договора за приемане на Конституция за Европа поддържа един постоянен дебат за третия път на ЕС, път между държавата и конфедерацията.

Въпреки това единственото възможно заключение от юридическа гледна точка е, че федерацията и националната държава са оксиморони и между тях съществуват непреодолими противоречия. Юристът се сблъсква с големи трудности, когато се опита да възстанови класическите определения от общата теория на държавата. Историческите характеристики на понятието за националната държава не биха подвели никого: за правната теория това е суверенната държава[6], до такава степен суверенна, че исторически понятието илюстрира волята на държавите да потвърдят техния пълен суверенитет. Що се отнася до федерацията, трябва да се отбележи, че досега федералната форма на държавата се различава от конфедерацията във връзка със съществуването или несъществуването на суверенитет, с конституционния или конвенционалния характер на учредителния акт[7]. С помощта на професор Константинеско е възможно да се стигне до извода, че „*ако приемем, че Европа би трябвало да се превърне във федерация на национални държави, това означава да приемем едновременното съществуване на суверенитет на две нива или да приемем суверенитета за делим, което от своя страна противоречи на постулата за единството*

[5] **Jean-Paul JACQUÉ**, *Back to Philadelphia*, RMCUE, n°463, décembre 2002, p. 663.

[6] Шарл Лебен подчертава, че в теорията на държавата и в конституционното право не се среща понятието национална държава. При все това Каре дьо Малбер посвещава няколко реда в своя труд на общата теория на държавата: „в държавните общества социалната власт на нацията принадлежи на държавата, това ще рече на колективния субект, който персонифицира нацията". **Raymond CARRÉ DE MALBERG,** *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, p. 69.

[7] **Louis LE FUR**, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris, теза 1896. Réédition, Panthéon-Assas, LGDJ, 2000, предговор Charles Leben.

и неразделността на суверенитета. По този начин обяснението води до своето отрицание"[8].

И все пак федерацията, за която става въпрос, не е федерална държава, а по думите на Йошка Фишер „*нещо, което досега никога не е описвано и което дори не прилича на Великата Римска империя*"[9]. Да се създаде една федерация, която да не бъде федерална държава с върховен закон, който да не бъде конституция, това е предизвикателството пред юриста. Тези размисли водят по необходимост до два въпроса, които, както отбелязва Шарл Лебен в предговора към второто издание на дисертацията на Луис Ле Фюр, „*се намират в основата на теорията за федералната държава, а в общ план – в основата на всички държавни обединения... Дали суверенитетът е най-важното качество на държавата и дали суверенитетът е неделим*?"[10]

На следващо място трябва ли да формулираме юридическо определение на понятието суверенитет, едно многозначно понятие по своята природа. Цитирайки професор Тропер[11], настоящият доклад ще се позове на определението, дадено от Каре дьо Малбер в неговия труд „*Contribution a la théorie générale de l'Etat*": „*В първоначалния си смисъл суверенитетът е израз на върховенството на държавната власт. На следващо място суверенитетът изразява съвкупността от власти в рамките на държавата... Накрая, остава да се изясни мястото, което титулярят на върховната държавна власт заема в държавата, и тук суверенитетът се определя от властта на органа*"[12]. Мишел Тропер добавя четвърти елемент към определението, а именно „*качеството на този, в името на когото се упражнява суверенитетът в първите три смисъла*"[13]. Приема се, че третият и четвъртият елемент се отнасят до

---

[8] **Vlad CONSTANTINESCO**, *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations?* in: Dehousse, Renaud (dir.), Une constitution pour l'Europe?, Paris, Presses de Science Po, 2002, p. 133.

[9] **LEBEN**, *op. cit.*, p. 7.

[10] **LE FUR**, *op. cit.*, предговор от **Charles LEBEN**, p. 2.

[11] **Michel TROPER**, *L'Europe politique et le concept de souveraineté*, in: **Olivier BEAUD, Arnaud LECHEVALIER, Ingolf PERNICE, Sylvie STRUDEL** (dir.), L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 120 et s.

[12] **CARRÉ DE MALBERG**, *op. cit.*, p. 79.

[13] **TROPER**, *op. cit.*, p. 122.

едно и също изискване: обосноваването на суверенитета, което да ни позволи да отговорим на един онтологичен въпрос – в името на кого се упражнява суверенитетът.

Настоящият доклад защитава следната теза: ако федерацията на националните държави е съвместима с постоянното упражняване на държавния суверенитет, тя предвижда изменение на самото вменяване на суверенитета, например народът залага на демократичната легитимност. В този смисъл основната норма на федерацията на националните държави, която тук ще бъде наречена европейски конституционен пакт, има обединяваща роля, тя е лабораторията за държавния суверенитет, за „*суверенитета на европейския народ*". Основавайки се на диалектическата връзка между държавния суверенитет и Европейския съюз, очертана от Флоранс Шалтиел[14], ще изясним, че суверенитетът на държава членка на Европейския съюз установява върховната норма на федерацията на националните държави, наречена европейски конституционен пакт (I), който от своя страна образува суверенитет на „народа" в Европейския съюз (II).

I. Суверенитетът на държава членка, учредителка на една федерация на национални държави

Федерацията на националните държави гарантира постоянното упражняване на суверенитета от държава членка на Европейския съюз (А). Резултат от върховната власт на държавата членка, европейският конституционен пакт, фундаментална норма *sui generis* очертава правната и институционалната рамка за колективно упражняване на суверенитета на държава членка на Европейския съюз (Б).

А. Постоянно упражняване на суверенитета на държава членка на Европейския съюз

Според Съда на Европейските общности (СЕО) държавите членки са прехвърлили или ограничили своите су-

[14] **Florence *CHALTIEL***, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2001.

веренни права[15]. Това твърдение не означава край на върховенството на държавната власт, а е израз на съгласието суверенитетът да се упражнява колективно. Оттук може да се стигне до заключението, че суверенитетът може да се приемем за делим.

1. *Държавният суверенитет и европейската конструкция: два подхода, едно заключение.*

От систематична гледна точка в доктрината съществуват две течения във връзка с отношението между суверенитета и европейската конструкция.

Международното публично право традиционно приема, че когато една държава сключи договор, който има за предмет прехвърляне или разделяне на компетенции, упражняването на международния суверенитет придобива ясни ограничения, без това да води до неговото ограничаване[16]. Това тълкуване е годно да опише Европейския съюз, който е основан на договори, сключени между държави, които остават негови господари (*Herren der Verträge*). Договорът за приемане на Конституция за Европа не предвижда промени в това отношение. Според известната формула на *Bundesverfassungsgericht „упражняването на публичната власт от едно обединение от държави, каквото е Европейският съюз, се основава на оправомощаване от суверенни държави"*[17]. Европейската общност упражнява компетенции само доколкото такива са ѝ прехвърлени от държавите членки съобразно техните конституционни правила. Ограничението или прехвърлянето на суверенитет, което произтича от сключването на общностните договори, се упражнява юридически само защото черпи своето основание в националния конституционен ред на всяка държава членка. От тази гледна точка не само че европейската конструкция не разрушава суверенитета, а именно държавният суверенитет е границата

[15] CJCE, 15 juillet 1964, Costa/Enel, Avis 1/91 du 14 décembre 19991, JOCE, C 110, 29 avril 1992 ; CJCE, 13 décembre 1967, 17/67, Rec. 1967, p. 589.

[16] CPJI, 17 août 1923, Wimbledon, série A, n°1. **TROPER**, *op. cit*., p. 126. **Jean COMBACAU**, *Pas une puissance, une liberté: la souveraineté internationale de l'Etat*, Pouvoirs, 1993 г., N°67, p. 47.

[17] Цитирано от **TROPER**, *op. cit*., p. 126.

на европейската интеграция[18]. Държавите членки остават суверенни и тяхната върховна власт остава такава както във вътрешен план (вътрешен суверенитет, така и в международен (международен суверенитет).

Няма значение, че във Франция например конституционните промени *de facto* се случиха преди ратификацията. Френската държава остана суверенна, тъй като *in fine* тя решава или не дали да извърши конституционната ревизия. Но необходимо ли е да се утвърждава суверенитетът на държава членка, след като прехвърлените компетенции на Европейския съюз неизбежно накърняват нейната политическа и икономическа независимост? Вторият елемент на суверенитета, съвкупността от компетенции на държавата, не се ли превръща в празна черупка? Може да изглежда безполезно, но все пак е ясно, че това е мислене, водено от правото, а не от фактите. Иначе казано, кризата на суверенитета и социалната конструкция на суверенитета са предмет на дискусия, чиято правна уместност, както и фактическа обоснованост не се наемаме да оценим. Суверенитетът, върховната власт в юридически смисъл, не трябва да се смесва с независимостта или фактическата власт на държавата[19]. За юриста суверенитетът е съвкупност от правни прерогативи, а не възможност тези прерогативи да бъдат ефективно използвани[20]. Това, което е важно в действителност, е не толкова обемът, колкото природата на прехвърлянето на компетенции. Вторият подход поставя акцент върху неповторимостта на европейската конструкция.

Професор Луис приема, че проблемът е зле интерпретиран в доктрината, която се основава на решението *Wimbledon*. В това решение се приема, че „*сключването на международни договори е било един епизодичен феномен относно едно или друго задължение да се направи или да не се направи нещо*"[21]. От друга страна, според това решение е „*невъзможно*

[18] *Ibid*.

[19] *Ibid*., p. 119.

[20] *Ibid*.

[21] **Jean-Victor LOUIS**, *L'ordre juridique communautaire*, Commission des Communautés européennes, Perspectives européennes, 6ème édition revue et mise a jour, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993, p. 16.

да се приеме отдаването – което включва и отказ от упражняване за неопределен период от време – на изрично определени законодателни, изпълнителни и съдебни правомощия от държавите на международните институции, а само упражняване в определени области от политическия, икономическия и социалния живот на държавата"[22].

Без това да означава загуба на суверенитет за държавата, „*участието при вземането на решения в рамките на организацията предоставя възможност за реализиране на отговорност, която в национален план се е превърнала в чиста формалност за държави, които са станали зависими една от друга*"[23]. В съответствие с предоставените функции на Общността, към компетенциите, упражнявани от държавата, за в бъдеще се добавят компетенции, чието упражняване е съвместно. Относно пълнотата на компетенциите, които вече не принадлежат на държавата, която действа на своя територия, професор Луис приема, че понятието за „*разделен суверенитет*" най-добре съответства на механизма на интеграцията. Това изисква предефиниране на суверенитетите, тяхното смесване или общото им упражняване[24].

2. *Постоянство на задържането и упражняването на суверенитета на държавите членки*

Тези два подхода изглеждат допълващи се, при условие че се разграничат първият, и вторият, елемент на суверенитета.

Да се приеме, че суверенитетът е делим, не е невъзможно. С риск да се повторим, изглежда ясно, че суверенитетът като качество на властта не би могъл да бъде ограничаван. Това, което може да бъде ограничено, са компетенциите

---

[22] *Ibid*, p. 16.

[23] *Ibid*. Най-удачният пример в това отношение е въвеждането на еврото. По този въпрос вж. **Florence CHALTIEL**, *UEM et souveraineté, L'Union économique et monétaire face aux réalités internationales, sociales et territoriales*. Текстът е изработен по повод конференция, организирана от „Europe et Société" и Centre universitaire de recherche européenne et internationale (CUREI), Гренобъл, 13 и 14 май 1996 г., Les Cahiers de la Fondation, Avril-juin 1997, N°43, p. 7. Вж. за обща информация по темата **CHALTIEL**, 2000, *op. cit*.

[24] **LOUIS**, *op. cit*., p. 15. В същия смисъл вж. **Pierre PESCATORE**, *L'apport du droit communautaire au droit international public*, Cahiers de droit européen, 1970 г., n°5, p. 501.

на държавите[25]. Така, първият елемент на суверенитета, качеството върховенство на властта, е неделимо. От друга страна, вторият елемент на суверенитета, съвкупността от компетенции, може да бъде разделена. Едно подобно разграничение между държането и упражняването на суверенитета не е противоречиво. То означава, че суверенитетът в качеството на върховна власт представлява неограничена възможност за държавата да упражнява своя суверенитет, както и съвкупността от компетенции. Държавата е суверенна, докато делегира упражняването на своите компетенции, тя остава суверенна дотогава, докато тази делегация е обратима и докато съвкупността от компетенциите, които тя продължава да упражнява, зависи от нея самата[26].

Този подход е подходящ за описването на Европейския съюз. В действителност никой не оспорва, че разпределянето на компетенциите в Европейския съюз е резултат *in fine* от упражняването на суверенитета на държавите членки. Дали тези компетенции са изключителни, разделени или някакви други, няма значение, когато те са израз на самия суверенитет. Тази същност на компетенциите означава, че държавите членки са приели в името на техния суверенитет да ограничат в една или друга степен значението на упражняването на техните компетенции. Това е само едно автоматично ограничаване[27] и ако се приложи симетричен подход, това, което суверенитетът позволява да се направи, винаги може да се развали. В този смисъл се разбира и юриспруденцията на Конституционния съвет, в която се обръща внимание на нарушаване на „*основните условия за упражняване на националния суверенитет*".

И все пак не съществува ли ограничение на този начин на аргументиране, щом като СЕО е приел, че изключителното прехвърляне на суверенитет в полза на Общността е „*пълно и окончателно*"[28]? Държавата не може да бъде суверенна, щом като е загубила своята власт да определя пред-

---

[25] **TROPER**, *op. cit.*, p. 126.

[26] *Ibid*.

[27] *Ibid.*, p. 125.

[28] CJCE, 3 juillet 1979, affaires jointes n°185 a 204/78; Van Dam e.a., Rec. p. 2345.

метния обхват на своите компетенции, и още повече, когато възможността на държавата да се оттегли от Европейския съюз е под въпрос. Този аргумент обаче вече няма толкова голяма стойност. Чл. I-60 от Договора за приемане на Конституция за Европа предвижда да се предостави право на оттегляне на държавите членки. Разбира се, тук може да се твърди, че става въпрос за една изключителна ситуация. Но не е ли напълно суверенен този, който решава в една изключителна ситуация?[29] Парадоксално може би, това е един момент, когато вторият елемент на суверенитета продължава да губи своята наситеност, потвърждаването на държавната власт е силно засегнато, а на самата държава принадлежи последната дума.

Европейската общност не разполага със суверенитет. Само държавата членка е суверенна[30], защото само тя има компетентност за компетенциите, което означава „*обща и неограничена власт да взема решение във всеки случай*"[31]. Това означава, че държавата може да се „*самосезира по какъвто и да е социален проблем, който изисква нейната намеса или с който самата тя реши да се заеме*"[32]. Европейският съюз от своя страна действа по необходимост в съответствие с принципа на предоставената компетентност. В действителност, както вече бе посочено от Флоранс Шалтиел, суверенитетът на държавата трябва да бъде юридически предефиниран като суверенитет на държава членка на Европейския съюз[33]. От юридическа гледна точка такова предефиниране е умест-

---

[29] **Carl SCHMITT**, *Théologie politique*, 1922, Réédition, Gallimard, Nrf, Paris, 1988 г., p. 15.

[30] Интересно е да се отбележи, че на въпрос на депутат във връзка с упражняването на суверенни права от страна на Съюза Европейската комисия напомня, че „Европейският съюз няма суверенни права. Той осъществява правомощията, които са му предоставени от договорите, в съответствие с предвидените правила в тези договори". Въпрос P-0822/03, 23 март 2003 г., JOUE 2003 C 280 E, p. 99.

[31] **Jean-Victor LOUIS**, *Quelques réflexions sur la répartition des compétences entre la Communauté européenne et ses Etats membres*, Revue d'intégration européenne, 1979 г., II, N°3, p. 357.

[32] **Michel VIRALLY**, *La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale, La Communauté internationale*, Mélanges Rousseau, Paris, Pedone, 1974 г., p. 279.

[33] **CHALTIEL**, 2001, *op. cit.*

но във връзка с концепцията за федерация на национални държави, която поставя акцент върху „*общата конструкция, като се подчертава, че субектите на учредителната власт са държавите членки. В този смисъл те са и суверенни. Що се отнася до упражняването на суверенитета, той е разделен според правилата, които ще бъдат определени в конституционния пакт, в съответствие с принципа, че Европейският съюз разполага само с предоставени компетенции*"[34].

Потвърждаването на постоянното упражняване на суверенитета на държавите членки на Европейския съюз не е в противоречие с *sui generis* природата на федерацията на националните държави, която не е нито федерална държава, нито конфедерация. Освен това трябва да се подчертае оригиналната природа на европейския конституционен пакт, основна норма, която осъществява връзката между договора и конституцията.

Б. Институционална и правна рамка на упражняването на суверенитета на държава членка на Европейския съюз

Каква е правната рамка, която позволява на държавата членка на Европейския съюз да упражнява колективно своя суверенитет в рамките на федерация на националните държави? Това поставя въпроса и за институционализацията на федерацията на националните държави и по-специално за стабилното организационно „*разделение между федерацията и държавите членки*"[35] от една върховна норма. Хипотезата на Карл Шмит за „федерация" се основава на противоречията, които идеята за „конституционен съюз" разрешава само частично.

1. Федерацията, първо предложение

Трябва да напомним, че федерацията, за която става въпрос, не е федерална държава. Тук е уместно да се позовем

---

[34] **JACQUÉ**, *op. cit.*, стр. 665.

[35] **Olivier BEAUD**, *Fédéralisme et souveraineté, Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération*, Revue du droit public, n°1, 1998 г., p. 100. **David BLANCHARD**, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Editions Apogée, Publications du pôle européen Jean Monnet de l'Université de Rennes I, 2001, p. 42.

на определението на Оливие Бо за „*политическа общност, която произлиза от съюз на държави*"[36]. Авторът се основава на „*Теорията на конституцията*" на Карл Шмит. Последният определя федерацията като „*стабилен съюз, който почива на свободно приета спогодба, който служи на общата цел за политическа защита на всички членове на федерацията; тя води до цялостна промяна на политическия статут на всеки член на федерацията в резултат на поставената обща цел*"[37]. Новият прочит на Карл Шмит, представен от Оливие Бо, представлява интерес, тъй като при него „*не се смесват учредителните политически субекти, тоест няма поглъщане на държавите от федерацията. От тази гледна точка тази теория за федерацията се доближава до правото на юридическите лица; в частното право при колективните субекти се прави разлика между учредителите и органите и може да се каже, че едните се заместват от другите. За разлика от това в публичното право на федерацията авторите на пакта, субектите на учредителната власт продължават да съществуват*"[38].

Друго предимство на теорията за федерацията на Карл Шмит е, че тя юридически се основава на акт, определен като „*федерален конституционен пакт*". Интересът от утвърждаването на подобен правен акт се състои в неговата природа *sui generis*, в това, че той не е нито международен договор, нито държавна конституция, така щото *summa divisio* конституция/договор би било преодоляно[39]. Оливие Бо приема идеята за един такъв пакт, определен като „*федерална конституция*", приета като норма или съвкупност от правни норми, чийто предмет се отнася не само до конституционната организация на федерацията, но и до отношенията между нея и държавите членки[40]. За автора фактът, че федералната конституция урежда и гарантира разделението на компетенциите, е определящ, тъй като това е източник на конфликти със суверенните държави.

---

[36] **BEAUD**, 1998, *op. cit*., p. 100.

[37] *Ibid*., p. 103.

[38] Цитирано по **Olivier BEAUD**, *La théorie de la Constitution de Carl Schmitt*, PUF, Paris, 1993 г., p. 269.

[39] **BEAUD**, 1998, *op. cit*., p. 103.

[40] *Ibid*., p. 107.

Една подобна конструкция е способна да обясни създаването на федерация на национални държави по силата на европейски конституционен пакт, която да не накърнява суверенитета на държавите членки на Европейския съюз. Шарл Лебен, приема, че теорията на Карл Шмит „*прави като по чудо да изчезнат всички противоречия, с които анализаторите на Европейския съюз се сблъскват. Много повече от една международна организация, това означава конфедерация (с която се споделя създаването на един договор и запазването на държавите членки) или поне федерална държава. Според Карл Шмит Съюзът, превърнат във федерация, би могъл да бъде както силен, така и ефикасен като една федерална държава, стриктно запазвайки идентичността и суверенитета на държавите учредителки*"[41]. Авторът добавя „*скептицизма относно подобно Хегелово преодоляване на противоречията и поява на нов синтез. Ние не виждаме как в теорията за държавата би могло да се появи едно „ново животно", което обединява всички юридически и политически преимущества на федералната държава, запазвайки изцяло пълния суверенитет на държавите членки*"[42].

Оливие Бо обяснява този скептицизъм с факта, че федерацията на Карл Шмит има за цел да преодолее две конкретни препятствия[43]. От една страна, тя се основава на приемането на федерализма, като несъвместим с политическия и социалния[44] плурализъм, който влиза в директен конфликт с демократичните изисквания, които са основни условия в Европейския съюз. От друга страна, тя не ни позволява да помирим неосезаемия характер на суверенитета с разрешаването на конфликти, които произтичат неизбежно от разпределянето на компетенциите между федерацията и държавите членки[45]. Само суверенът може да разреши по окон-

[41] **LEBEN**, *op. cit.,* p. 13-14.

[42] *Ibid*.

[43] Авторът изразява своите разсъждения по по-глобален начин в сравнение с труда на Карл Шмит, чиято гъвкавост не би могла да бъде възстановена. Вж. **BEAUD**, 1998, *op. cit.,* p. 103 et s.

[44] *Ibid*, p. 102.

[45] „Федерацията предполага разделяне или материално ограничаване на публичната власт между федерацията, от една страна и държавите членки, от друга, което е противоречие с идеята за суверенитета като публична власт", *Ibid.*, p. 106.

чателен начин подобни конфликти, които са същинските конфликти на суверенитета. Също така, ако федерацията или държавите членки успеят да разрешат конфликта, те ще бъдат суверенни и ще имат доминираща позиция, което ще разруши равновесието, на което се основава федеративното единство. От една страна, ако конфликтът се разреши от федерацията, вече не сме изправени пред федерация, а пред държава. От друга страна, ако държавите членки разрешат политическия конфликт, отново не сме изправени пред федерация, а пред независими държави, които се подчиняват на международноправния ред[46].

Настоящият доклад ще проследи академичния дебат, като прави скромно предложение и предизвиква възражения.

2. Конституционният съюз (Verfassungsverbund)

Отново в немската доктрина, но този път в съвременната, Инголф Пернис се позовава на понятието *„Verfassungsverbund"*, което ще бъде преведено като конституционен съюз[47]. Авторът дефинира конституционния съюз по следния начин: *„националните конституции и първичното право на Европейския съюз са двата елемента на уникалната, съставна и интегрална конституционна система; съвкупността от конституционни норми на тези две нива образува „европейската конституция"*[48]*. Европейската конституция, за която става въпрос, не се ограничава само до конституционната харта на Общността или до Договора за приемане на Конституция за Европа. Оригиналността на концепцията се основава на факта, че Европейската конституция, тоест нашето предложение за европейски конституционен пакт, намира своите правни корени в конституционните разпоредби на*

[46] **BEAUD**, 1998, *op. cit.*, p. 112 и 113. Авторът пояснява с голяма точност разрешенията, които Карл Шмит предлага по повод това противоречие. Все пак той ги определя като неприемливи.

[47] **Ingolf PERNICE**, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Université Humbolt de Berlin, Institut de Droit constitutionnel européen, 2002

[48] **Ingolf PERNICE,** *De la constitution composée de l'Europe*, Revue trimestrielle de droit européen, 36 (4), octobre-décembre 2000, p. 631.

държавата[49]*, които „отварят" тези национални конституции, за да се създаде с един общ акт на народите този наднационален конституционен ред. Този ред е допълнителен по отношение на вътрешния правен ред на държавите членки, той се „интегрира" в него, запазвайки своите основни характеристики, а именно върховенството и директния ефект (...)"*[50]. Начало, интеграция, допълнение, понятията са решаващи: европейският конституционен пакт, далеч от перспективата да създаде един конституционен ред, който да бъде различен от този, установен от националните конституции, става интегрална част от самите тях. Националните конституции остават изцяло държавни конституции, които заедно с Европейската конституция имат измерения, общи за всички държави членки. Това е интегрална, добре структурирана нормативна съвкупност, която образува европейския конституционен пакт, чиито господари са държавите членки.

Този пакт съществува единствено по волята на суверенните държави членки. За тях остава възможността да „реетатизират" европеизираните си конституции.

От формална гледна точка държавите членки на Европейския съюз запазват последната дума. В този смисъл държавата разполага и с процедурата по ратификация. От друга страна, тя може да се възползва от своето право на оттегляне. Една такава конструкция би позволила да се премине отвъд квалификацията на договора, като потвърждава постоянството на върховната власт на държавата членка на Европейския съюз (виж I.A.2).

От материална гледна точка конституционният съюз подчертава, че рамката, в която се упражнява разделеният суверенитет, е осигурена. Това не означава неизменен и статичен ред, а постоянно развитие чрез последващи изменения на Договорите и чрез упражняване на компетенциите в съответствие с договорните разпоредби[51]. *„Това ще рече, че става въпрос по-скоро за един конституционен процес,*

---

[49] Става въпрос за чл. 88-1 от Френската конституция, чл. 23 от германския Върховен закон или още за чл.11 от Италианската конституция.

[50] **Ingolf PERNICE**, 2000, *op. cit.*, p. 632.

[51] *Ibid.*, p. 632.

отколкото за една статична конституция, за едно динамично взаимодействие, което води до ограничения, до съюз, който стои близо до народите на Европа"[52]. За разлика от федерацията на Карл Шмит, конституционният съюз няма за цел да разреши трудностите около разделението на компетенциите. По този въпрос той се основава изцяло на идеята за разделения суверенитет, така както вече беше описан (вж. I. A. 1). Съюзът представлява конституционна система, която както на национално, така и на наднационално ниво упражнява компетенции, които взаимно се влияят. От една страна, това конституционно проникване позволява да се избегнат трудностите около конфликтите за компетентност. За разлика от традиционните федерални системи конституционният съюз не се основава на йерархична подчиненост. Той се базира на логика, която няма изключителна, а включителна природа[53]. От друга страна, може да се добави, че конфликтът на компетенции може да бъде разрешен чрез правни или политически механизми, които не нанасят вреди на суверенитета. В една нормална (юридическа) ситуация начинът за решаване на конфликти е съдебен; приетата юрисдикция на СЕО оставя непокътнат суверенитета на държавите. В една изключителна ситуация (политическа) начинът на разрешаване е политически; държавите членки разполагат *in fine* с право на оттегляне и суверенитетът отново е запазен (виж I.A).

Все пак остава още един въпрос без отговор. Конституционният съюз съдържа в себе си идеята за плуралистичния характер на европейския народ[54]. „Обединени в многообразието" – федералната идея тук е ясно видна. Но в същото време след представянето на идеите на Оливие Бо не може да не се подчертае трудното съчетание на идеята за единен и неделим суверенитет и федералната система[55]. Принципът

[52] *Ibid*.

[53] *Ibid.*, p. 635

[54] Според преамбюла на Договора за приемане на Конституция за Европа „*Народите на Европа, като продължават да бъдат горди със своята идентичност и национална история, са решени да преодолеят старите разделения и чрез едно все по-тясно обединяване да градят своето общо бъдеще*".

[55] **BEAUD**, 1998, *op. cit.*, p. 115 et s. Идеята е възприета и от **JACQUÉ**, *op. cit.*, p. 666.

на народния суверенитет традиционно изисква единство на народа, възприет като обединение на граждани, свързани от чувство на принадлежност към една и съща общност, която се нарича нация[56]. Това е народът, неделимо единство и титуляр на суверенитета, който се изправя пред голямата трудност на конституционния съюз, защото „*не може да има суверен във федералната система. В един подобен политически ред автономията и суверенитетът се изключват взаимно*"[57]. Вместо народ, който в качеството си на учредителна власт и суверен предоставя власт на федерацията или на държавите, конституционният съюз се превръща в една химера.

Постоянното упражняване на суверенитета на държавата членка на Европейския съюз придава особен *sui generis* характер на европейския конституционен пакт и остава въпросът за демократичното измерение на тази конструкция. Европейската конституция изисква преосмисляне не на държавния, а на народния суверенитет.

II. Европейската конституция като преосмисляне на народния суверенитет

Дори и да е лесно за европейския конституционен пакт да свърже юридическото измерение на народа със суверенитета (А), не е възможно да се преосмисля концепцията за народния суверенитет в контекста на Европейския съюз, без това да води до дълбоки изменения в понятието европейски *demos* (Б).

А. Връзка между юридическото измерение на народа и суверенитета

В политическия смисъл на понятието европейски народ не съществува. Въпреки това Европейската конституция

---

[56] **BEAUD**, 1998, *op. cit.*, p. 115.

[57] **C. J. FRIEDRICH**, *Tendances du Fédéralisme en théorie et en pratique*, Institut belge de sciences politiques, Bruxelles, 1971, p. 19, цитиран от **BLANCHARD**, *op. cit.*, p. 42.

може да вмени суверенитета на един народ в юридическия смисъл на понятието.

1. *Европейският demos и юридическият смисъл на понятието народ*

Европейският *demos*[58] и европейският юридически народ не трябва да се смесват.

Ако конституционният съюз зачита качеството на върховна власт на държавата, допускайки колективно упражняване на суверенитета, той не определя граници, в които да се вмени суверенитетът. В името на кого се упражнява суверенитетът в конституционния съюз? Отговорът на този въпрос има голямо значение – от него зависи демократичното обяснение на европейската конструкция. С други думи демократичният категоричен императив допуска само един отговор: само народът може да определи границите, в които да се вмени суверенитетът. По този начин в рамките на държавата всяко решение може да бъде представено или като произтичащо от народа, или като производно на решение на народа[59]. Професор Тропер подчертава, че към настоящия момент европейската конструкция засяга тези три елемента на суверенитета. За автора нито Учредителните договори, които са в сила, нито Договорът за конституция споменават суверена, нито пък някакъв друг субект, на който да могат да бъдат вменени пряко или опосредено приетите решения от различните европейски власти. Ясно видно е, че нито вторичното право, нито юриспруденцията могат да бъдат вменени на европейския народ по начина, по който законите и съдебните решения се произнасят в името на народа, тъй като европейски *demos* не съществува[60].

От тази гледна точка Дидие Грим приема, че Европейска конституция не може да бъде приета, щом като няма европейски *demos*. Без да приема народа като етническа общност, демократичният *demos* превръща обществото в поли-

---

[58] Въпреки че е синоним на понятието народ, термина *demos* ще употребявам с цел да подчертая съществуващата разлика между народа в политически и в юридически смисъл.

[59] **TROPER**, *op. cit.*, p. 132.

[60] *Ibid.*, p. 133.

тическо обединение[61]. За да стане това факт, обществото трябва да разполага с колективна идентичност, която да му позволява да съществува без вътрешни конфликти, да гарантира изразяването на мнозинството и да осигури съществуването на солидарността. В Европа подобна колективна идентичност не съществува. Тази липса се обяснява с невъзможността на европейците да общуват помежду си. Тъй като европейско гражданско общество и европейско публично пространство не съществуват, Европа не разполага с политическа идентичност, която да оправдае наличието на процедура за вземане на решения, а оттам и приемането на Европейска конституция[62].

Мишел Тропер не отрича отсъствието на подобен европейски *demos*. От друга страна, „*народът, който в националната конституция се приема за титуляра на суверенитета, не е demos в този смисъл. Следователно няма никакво значение, че той представлява каквато и да е била социална или психологическа хомогенност, че има една история или общи ценности. Достатъчно е, че суверенитетът може да се упражнява в името на този народ*"[63]. Професор Тропер предпочита юридическия смисъл на понятието народ. Титулярът на суверенитета не съществува преди правната система или преди конституцията. Напротив, конституцията е тази, която го определя за суверен и определя условията за принадлежност, тоест за гражданство. В този смисъл може да се приеме, че конституцията „конституира" народа[64].

Може ли да се приеме, че липсата на политически *demos* е пречка за приемането на конституция, която да признава народа като юридически титуляр на суверенитета. Улрих К. Прос подчертава, че от тази гледна точка пруската държава придобива конституция единствено по силата на правото, тъй като народът е лишен от политическа хомо-

---

[61] **Dieter GRIMM**, *Braucht Europa eine Verfassung*, Juristenzeitung, 1995, p. 581.

[62] *Ibid.*, p. 589-590. Вж. по този въпрос гледната точка на Ulrich K. Preuss. **Ulrich Klaus PREUSS**, *Europäische Einigung und die integrative Kraft von Verfassungen*, in: **Jürgen GEBHARDT**, **Rainer SCHMALZ-BRUM** (Hrsg.), *Demokratie, Verfassung und Nation*, Baden-Baden: Nomos, 1994, p. 275.

[63] **TROPER**, *op. cit.*, p. 133.

[64] *Ibid*.

генност[65]. Юридическото определяне на народа все пак се сблъсква със затруднението, че то не позволява да се разреши проблемът за демократичното обяснение на суверенитета. Вменяването на суверенитета може да съществува и без да съществува реална демокрация.[66] Пруският пример тук е уместен. Това е и голямото предизвикателство пред европейската конструкция. Възможно е тук да цитираме отново професор Тропер, който приема, че „*ако държавата е по условие винаги суверенът и ако има винаги суверен в държавата, доктрината за суверенитета не съдържа в себе си определяне на единствения титуляр на този суверенитет. Удобно беше да определяме народа като титуляр. Фактът, че това определяне днес стана проблематично, е доказателство за сериозността на демократичния дебат, провокиран от Европейския съюз*"[67].

Правилността на тези думи може да породи съмнения. Надеждата може да се възстанови с европейския конституционен пакт, възприет като юридически модел за смесването между юридическия народ и политическия *demos*, залог на демократичната легитимност.

2. *Стимулиращият ефект на европейския конституционен пакт*

Все пак, ако европейският конституционен пакт създава юридически народ, обяснението за суверенитета ще се натъкне на известни трудности от политическа гледна точка. Изглежда, че едновременното създаване на юридически народ и на *demos* би било предвидимо; изходът от това затруднение се намира в самия европейски конституционен пакт. Давайки отговор на тезата на Дитер Грим, Юрген Хабермас приема, че подходът трябва да бъде обратен[68]. Не е задължително предварителното политическо съществуване на европейския *demos*, за да има конституция. Напротив, конституцията може да има стимулиращ ефект за създава-

[65] **PREUSS**, *op. cit.,* p. 277.

[66] **TROPER**, *op. cit.,* p. 133.

[67] *Ibid.,* p. 137.

[68] **Jürgen HABERMAS**, *Braucht Europa eine Verfassung?, Eine Bemerkung zu Dieter Grimm*, in: **Jürgen HABERMAS**, Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997 г., p. 185 et s.

нето на европейски *demos*[69]. Това ще бъде един „кръгообразен процес", чрез който европейците ще могат да установят и да защитят едновременното съществуване на конституцията и на политическата общност. Така едно европейско гражданство в юридическия смисъл на понятието ще стане факт със създаването на пространство на комуникация между ЕС и европейските граждани. Това е индуктивният ефект на европейската конституция, която чрез своето „самореализиращо се пророкуване", чрез своята утвърждаваща сила е създала едновременно конституционен и политически ред[70].

Улрих К. Прос представя едно юридическо тълкуване на това философско изложение. За тази цел той се основава на теорията за „*интегративната функция на Конституцията*" (*Integrationsfunktion der Verfassung*), защитавана от германския автор Рудолф Смендс[71] през 1920 г. Конституцията ще провокира интеграция между индивидите, които досега не са свързани от „*общото желание да живеят заедно*" в една политическа общност. Правото ще създаде *ex nihilo* чувство на принадлежност към една и съща политическа общност. Определяйки целите на общността, прокламирайки основните права, установявайки демократични процесуални правила, конституционното право ще допринесе за създаването на едно публично пространство, необходима среда за политическата общност. Конституцията ще поеме своята „обединяваща функция" за създаването на общност на гражданите[72].

Все пак Улрих К. Прос подчертава тавтологията на един такъв подход. За него е трудно да си представим, че при липса на съществуващ политически ред група индивиди биха могли, установявайки такъв политически ред, да създадат политическа общност. Едновременното създаване на кон-

---

[69] *Ibid*. **Jürgen HABERMAS**, *Warum braucht Europa eine Verfassung*, Die Zeit, 28 juin 2001.

[70] *Ibid*.

[71] **Rudolf SMEND**, Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, 2 Aufl., Berlin, 1968, p. 119. Цит. от **PREUSS**, *op. cit.*, p. 278 et s.

[72] **PREUSS**, *op. cit*., p. 281 et s.

ституционен и политически ред няма да има смисъл[73]. По този въпрос Жан Лека си задава въпроса дали за Европейския съюз *„конституцията ще позволи създаването на политизирано гражданско общество?"* Не слагаме ли така „каруцата пред коня"[74]? Освен това в конституционен план е трудно разбираемо как една съвкупност от индивиди може да създаде конституция, при условие че тя не разполага с конституционна процедура за това, защото по условие нито един политически ред не може да предшества изразяването на учредителната власт. Оттук произтича разграничението между първична учредителна и производна учредителна власт. Конституционната история демонстрира, че първичната учредителна власт се появява само в условията на революция, която достига до удар на демократичната сила[75].

Тези хипотези не са уместни за установяването на европейския конституционен пакт. Признаването на първична учредителна власт в Европа ще означава край на суверенитета на държавата. От друга страна, хипотезата на производна учредителна власт е по-подходяща, тъй като такава съществува във всяка една държава членка на Европейския съюз. С други думи в модела за конституционен съюз производната учредителна власт се упражнява на национално ниво, за да въведе европейските елементи в националната конституция. Ако това упражняване се извършва под формата на ратификация на международни договори, развитието е предвидимо от гледна точка на динамичния характер на конституционния процес. Дебатът за ратификацията на настоящия Договор за приемане на Европейска конституция е показателен за това, че този въпрос се поставя. Не е ли възможно да се организира един пан-европейски референдум? Не е ли преминат вече етапът на развитие, решително белязан от идеята за нацията. В действителност се поставя въпросът дали нацията е постоянно съществуваща.

---

[73] *Ibid.*, p. 284.

[74] **Jean LECA**, *Questions sur la «Constitution» de l'Europe*, in Beaud, Lechevalier, Pernice, Ingolf, Strudel (dir.), *op. cit.*, p. 106-107.

[75] **Andrew ARATO**, *Civil Society, Constitution and Legitimacy*, Oxford, Rowman, 2000 г., p. 39.

Б. Единството на юридическия народ и плурализмът на *demoi*

Възможно ли е държавата и нацията да бъдат разделени, смесвайки европейското и националното гражданство?

1. *Към разделянето на държавата и нацията*

Професор Тропер подчертава, че „*както в настоящите Учредителни договори, така и в Договора за Конституция няма разпоредба, която да предоставя суверенитета на европейски народ или да предвижда, че законодателните решения ще бъдат вземани в името на този народ, ще изразяват неговата воля. Причината за това не е, че от социологическа гледна точка такъв народ не съществува. Тази липса не се обяснява с липсата на европейски demos, който да може да решава да учредява, а с невъзможността да се създаде такъв суверен, без това да доведе до субституиране на националните суверени. С други думи не биха могли да съществуват множество титуляри на суверенитет с риск той да бъде разделен и оттам отречен*"[76].

Можем само до отчетем правилността на думите на бележития автор. Приема се, че този анализ следва логиката на Каре дьо Малбер, според когото „*в държавните общества социалната власт на нацията в действителност принадлежи на държавата, това ще рече, на колективния субект, който персонализира нацията*". Суверенитетът „*юридически се основава не на индивидите, принца или гражданите, които в действителност го упражняват, а на самата държава. В този смисъл юридическа идентичност между нацията и държавата не може да има, защото едното не може да персонализира другото*"[77]. Народният суверенитет принадлежи на нацията, която е въплътена в държавата. Следователно народният суверенитет е неделим, тъй като не съществува идентичност между държавата и нацията. В този смисъл не е възможно вменяване на суверенитета на народа в рамките на Европейския съюз, защото това ще означава заместване на нацията от европейски *demos*.

Освен това обединителната функция на конституцията не се изразява в конституционната история чрез понятие-

[76] **TROPER**, *op. cit.*, p. 134.

[77] **CARRÉ DE MALBERG**, *op. cit.*, p. 69.

то национална държава[78]. В този смисъл Юрген Хабермас приема, че пътят на Конституцията води неизбежно до преобразуване на Европейския съюз в държава, дотолкова, доколкото тази схема се основава на неясно политическо гражданство. От тази гледна точка, заключава Хабермас, европейската идентичност не може да означава друго, освен единство в националното многообразие и изграждането на федерализъм от германски тип, което не е най-лошата от възможностите[79].

Можем ли да си представим европейски народ суверен, който да бъде едновременно национален и европейски? За тази цел доктрината традиционно се позовава на американския пример и израза „*We, the people*", с който започва Американската конституция. Английската версия е още по-предизвикателна, тъй като думата *people* е както от единствено, така и от множествено число[80]. От етимологична гледна точка смесването между федералните народи и националния народ вече е направено, гарантирайки единството в многообразието. Дали подобен федерален подход е възможен в Европа, без това да предизвика едновременно вменяване на суверенитета на много народи, а оттам и отричане на изискването за неделимост? Единственото решение е да се признае, че държавата членка отъждествява политическата общност, която вече не е нация в класическия смисъл на това понятие от гледна точка на развитието на европейската конструкция. Не става въпрос да се замени нацията, суверенът, с други, с европейски *demos*, а да се отчетат присъщите изменения на суверенът, който вече няма да бъде колективен образ на народа, а на гражданството.

2. *Съществуването на националните и европейското гражданство*

Дали националната политическа общност познава развитие, което оттук насетне да има своето европейско измерение? Именно в този контекст се поставя въпросът за представителството на нацията, а оттук и на гражданството. От

[78] **PREUSS**, *op. cit.*, p. 287.

[79] **HABERMAS**, 1997 г., *op. cit.*, p. 191.

[80] **Florence CHALTIEL**, *Propos sur l'idée de Constitution européenne*, RMCUE, n°463, décembre 2002, p. 651.

тази гледна точка Оливие Бо подчертава, че „*федерацията не е напълно несъвместима с демократичната идея, а предполага различна форма на демокрацията от националната; това е демокрация, която ще приеме идеята за двойно гражданство*"[81]. Следва да се върнем отново към аксиомата за пълната идентичност между нацията и държавата, на която се основава суверенитетът, изразена от Каре дьо Малбер. Става дума за политически израз на желанието за съвместен живот, основан на общността от граждани.

Или, връщайки се на идеята на Инголф Пернис за конституционен съюз, се очертава едно решение. Това за легитимността на конституционния съюз, основан на „*европейски обществен договор*". Сключването на общностните договори е израз на волята на националните граждани, опосредена чрез техните държави. Това означава, че тези граждани са приели една „*допълнителна идентичност*", тази на европейски граждани. Те не само създават нов статут от гледна точка на Европейския съюз, но в същото време променят техния национален статут: те си предоставят нови права по отношение на техните държави и, разбира се, по отношение на другите държави, както днес показва приложението на принципа на свободното движение. За Пернис тази конструкция се основава изцяло на „*раздвояването на легитимиращата роля на властта на индивида*" в рамките на динамичния процес на конституционния съюз[82]. На мястото на държавния суверенитет, който е описан с едно диалектическо движение от Флоранс Шалтиел, се появява държавният суверенитет на държавата членка на Европейския съюз, гражданинът на държавата се развива в гражданин на държава членка на Европейския съюз.

Тук е мястото да се спрем на определението на гражданството на Европейския съюз. Според чл. 17 ДЕО „*Гражданин на Съюза е всяко лице, което има гражданство на държава членка. Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя*". Инголф Пернис подчертава важността на едно такова гражданство, като приема, че то отива далеч отвъд самото създаване на правото да избираш и да бъдеш

[81] **BEAUD**, *op. cit.*, p. 122.

[82] **PERNICE**, 2000, *op. cit.*, p. 636 et s.

избиран на общински и европейски избори. В този смисъл той се позовава на решение на Конституционния съд в Карлсруе, който приема, че разпоредбите на Договора относно гражданството изграждат ядрото на статута на националността, която би могла да се развие на европейско ниво и която дори и в момента е израз на важната връзка между гражданина и Съюза.[83] От гледна точка на своя индуктивен резултат европейският конституционен пакт ще предизвика интеграцията между гражданите, достигайки до смесване на гражданствата. Именно в този смисъл Инголф Пернис приема, че това ще доведе до създаването на едно „съставно гражданство, което се свързва с перспективата за многообразието, като създаването на термина „съставна конституция"[84]. Следователно вече не става въпрос за заместване, а вече за смесване на гражданствата.

Ако отново приковем вниманието към гражданина като към индивид, това ще ни позволи да избегнем трудността на заместването на европейския *demos* с нацията. Именно гражданинът, член на различни политически общности, заедно със своите многообразни перспективи е основата на всяка демократична система. От тази гледна точка едно от последните решения на френския Държавен съвет е изключително интересно, тъй като върховната юрисдикция приема, че именно защото са граждани на Френската република, гражданите на Полинезия са европейски граждани[85]. Това решение демонстрира по-скоро внимателно подреждане, отколкото смесване между местното, националното и европейското гражданство. Националните граждани, които само в това си качество са и европейски граждани, образуват юридическия народ, на който ще бъде вменен суверенитетът. В този смисъл гражданите образуват единна общност, която приема многообразието и позволява всеки гражданин едновременно да бъде част от много *demoi*. Така единството на юридическия народ ще бъде в съответствие с множествеността на *demoi* в една обща конструкция, която

[83] **PERNICE**, 2000, *op. cit*., p. 637.
[84] *Ibid*., p. 16.
[85] Conseil d'Etat, 11 février 2005, 269354.

да гарантира неразделността на народния суверенитет и демократичното обяснение на държавния суверенитет.

Така, както суверенитетът на държавите членки на Европейския съюз е „пощаден" от европейската конструкция, така народният суверенитет на свой ред ще бъде „спасен". Така, смесвайки националната с европейската идентичност, изискването за неделимост ще бъде изпълнено. Гражданинът ще бъде демократичното обяснение на суверенитета на държавите членки на Европейския съюз. От гледна точка на своята динамична природа конституционният съюз ще предизвика разграничаването между държава и нация до степен, че федерацията на националните държави да бъде предпочитана пред федерация на държави и народи, давайки на девиза „*обединени в многообразието*" смисъл за множество на националните народи в единството на европейския народ. Ако си припомним думите на Шарл Лебен, най-малкото това е един опит да се даде демократичен приемлив отговор. Със сигурност може да се възрази, че европейският елемент на политическото гражданство не е достигнал до своята зрялост. Но конституционният съюз е динамичен процес и би могъл да се възползва от индуктивния или катализиращ ефект, който вече бе разгледан във връзка с настоящия конституционен дебат. Фактът, че дебатите за Европейската конституция и за директивата „Болкещайн" се развиват едновременно във Франция, е илюстрация на тази тенденция.

* * *

Ако суверенитетът остава един от знаците на държавата и продължава да бъде упражняван в името на народ, би могло да се твърди, че нищо не се е променило. Но Европа не е в историческото време на революционната светска власт. Революционната власт, за която Принцът на Лампедуза говори на Шевалей в романа „Гепардът", когато приема, че всичко се променя, докато нищо не се променя. Може би днес в този европейски политически момент е необходимо нищо да не се промени, за да бъде всичко променено.

„ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ": ПРИВИДНА ТЕРМИНОЛОГИЯ ИЛИ ИЗМЕНЕНИЕ НА КОНЦЕПЦИИ?

Жамел Касми, Стефан Перен
докторанти в Центъра за европейски изследвания
Университет Рен-I

Няма яснота каква точно е правната природа на текста, който бе приет от Конвента за бъдещето на Съюза и Междуправителствената конференция[1] (МПК)[2]. Ако се използва терминологията за учредителната власт („конституция", „конвент") и се направи сравнение с Филаделфийския конвент от 1787 г., трябва да се признае необходимостта събитието да отговаря на неговата юридическа същност. Дори наименованието на текста остана дълго време неясно поради последователното използване на понятия като „Европейска конституция" и „конституционен договор"[3]. Приетият текст днес носи наименованието „Договор за приемане на Конституция за Европа".

Тук следва на основата на научното познание да се определи дали този текст, който в бъдеще ще регулира функционирането на европейските институции, може да бъде приет за конституция. Следва да се определи дали правото

---

[1] Конвентът за бъдещето на Съюза е представил своя проект през месец юли 2003 г. Междуправителствената конференция го обсъжда на 4 октомври 2003 г. под италианско председателство. Политическият консенсус е постигнат на 18 юни 2004 г. под ирландско председателство. Текстът ще бъде подписан от правителствените и държавните ръководители на 29 октомври 2004 г. в Рим.

[2] Тази статия се базира на Проекта за Договор за приемане на Конституция за Европа, така, както е публикуван в Официалния вестник на Европейския съюз C310 от 16 декември 2004 г., с. 1.

[3] Това понятие не изглежда да удовлетворява много от юристите. По този въпрос вж. **D. ROUSSEAU,** «*Traité constitutionnel*», *un monstre juridique*, Le Monde, 22/10/2002. Обратното становище е защитавано от **Loïc GERARD**, *Traité constitutionnel, une réalité juridique*, RDP, 2003 г., n°5, p. 1259-1263.

на Общността и по-точно правото на Съюза след влизането в сила на Договора от Маастрихт, който въвежда междуправителствените извънобщностни стълбове, ще допусне съществуването на европейско конституционно право.

Отвъд политическия залог, който следва този въпрос, проблемът трябва да бъде разгледан в контекста на епистемологията. През 1993 г. професор Фаворо ясно очертава рамките на този дебат: „*Не става въпрос за доктринални разногласия или изява на тези, които настояват за точното използване на концепции и определения на една дисциплина... Трябва да се даде отговор на въпроса дали тези думи и концепции не се използват неправилно и двузначно и тази грешка или двузначност няма да скрие от гражданите истинския облик на европейската конструкция или ще създаде грешна представа или неправилно ще предизвика някакви реакции*”[4].

Този дебат става още по-вълнуващ, тъй като вече не става въпрос за използването на конституционна терминология от някои от институциите на Общността, като Съда на Европейските общности (СЕО). В рамките на Европейския съюз вече сякаш се развива един конститутивен процес[5].

Не може да не се отбележи, че европейската конструкция е дала живот на много правни явления, които са трудно разбираеми за класическата правна теория, за която държавата е единственият легитимен нормативен източник. Основавайки се на суверенитета, държавата не допуска съществуването на друг източник на право, ако не е най-малкото одобрен от нея. В условията на вътрешен монопол появата на друг субект на право (международна организация) изглежда като субект на право от първи ранг в международен аспект.

Приемайки, че качеството субект на международно право се отнасяше доскоро единствено до държавите, Пиер-Мари Дюпюи отбелязва, че „*ако имаме различни категории юридически лица, предоставянето на качеството субект на*

---

[4] **L. FAVOREU**, *Quel(s) module(s) constitutionnel(s)?, Vers un droit constitutionnel européen – Quel droit constitutionnel européen*, **J.-F. FLAUSS** (Dir.), Материали от конференция, проведена на 18-19/06/1993, 40-а годишнина на Института за европейски изследвания, Университета Робер Шуман, RUDH, том 7, n°11-12, 29/12/1995, p. 357-361.

[5] **BLANCHARD**, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Ed. Apogée, diffusion PUF, Rennes, 2001, p. 480.

международното право на международни междуправителствени организации не води до окончателно премахване на привилегированото положение на държавите. Дори и ако се даде юридическа идентичност и правоспособност на тези организации от техните членове, международните институции ще останат държавни обединения"[6]. Действията на международните организации остават зависими от реализацията на техните цели от страна на държавите, които имат своето привилегировано място, тъй като са запазили своя суверенитет, а оттам и „*компетенцията за компетенциите*".

Своеобразието на Общностното право винаги е давало основание за неразбиране. Така Мишел Тропер не се колебае да приеме Европейската общност за обикновена международна организация, потвърждавайки, че „*държавите членки са свободни да правят, каквото пожелаят, дори и ако това желание е в противоречие с правилата на Договора; подобно противоречие означава, че договорът е нарушен и нищо повече*"[7]. Тази идея няма много общо с концепцията за „*правовата общност*"[8], принципите на върховенството и директния ефект, юриспруденцията на Съда на Европейските общности и на националните съдилища – юрисдикциите на общо основание по Общностното право

Да припомним, че неизпълнението на общностно задължение от държава членка (става въпрос за задължения, които произтичат от първичното и вторичното право на Общността, както и от международни ангажименти) може да бъде констатирано от СЕО, а ако нарушението има траен характер, може да се стигне до финансови санкции. Освен това частните субекти имат право (по-специално в условията на

---

[6] **P.-M. DUPUY**, *Droit international public*, 4-о издание, Dalloz, 1998, p. 25.

[7] Le projet de Constitution européenne et la question du pouvoir constituant, разговор на **L. JAUME** с **M. TROPER**, *Cités*, n° 13, PUF, 2003 г.

[8] Според **D. SIMON** това понятие има структурираща функция (*Le système juridique communautaire*, 3-о издание, PUF, 2001, p. 96). Понятието е използвано за първи път в решението Les Verts с/ Parlement през 1986 г. (СЕО, 23/04/1986, Les Verts с/ Parlement, Rec. p. 1339). Принципът на правовата държава е сред основните принципи на Съюза (чл. 6 от Договора за Европейския съюз). Що се отнася до актовете на държавите членки, съдът на Общността развива доктрината за право на съд, за да избегне тези актове да засегнат права, гарантирани от Правото на Общността.

нарушение) да получат обезщетение за вредите, причинени от нарушение на Общностното право от държава членка[9]. Да се признае пълната свобода на държавите членки във връзка с приложението на Правото на Общността означава да се даде право на неправомерно поведение.

Все пак дори и Мишел Тропер признава, че ако държавите членки „*извършват подобно нарушение по силата на конституционни норми, те не могат да бъдат отменени нито в международния, нито във вътрешния ред*"[10]. Липсата на норма, която да урежда конфликтите между норма на Общностното и норма на вътрешното право, според федералния модел, и на процедура за отмяна на вътрешните норми в случай на несъответствие, не бива да ни кара да забравяме принципа на примат на Общностното право[11]. В решението *Costa c/ENEL* СЕО е постановил, че „*поради своя специфичен и оригинален характер обективното право, произтичащо от договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби,* ***независимо от вида им****, без така да се лиши от общностния си характер и без да се постави под въпрос правната основа на самата Общност*"[12]. Неоспоримият автономен характер на Общностното право не е бил причина италианският Конституционен съд да потвърди, че „*общностните правила – които не могат да бъдат възприети като източник на международното право, нито на чуждото право, нито на вътрешното право на различните държави – [са] напълно и задължително ва-*

[9] Принципът за отговорността е бил изрично формулиран от СЕО в решението Francovich et Bonifaci, 19/11/1991, Rec. I-5357. Впоследствие Съдът пояснява, че тази отговорност би могла да бъде реализирана, „*който и да е органът на държавата членка, чието действие или бездействие е причина за нарушението*" (СЕО, 5/03/1996, Brasserie du pêcheur et Factortame III, C-46 и C-48/93, Rec. I-1029).

[10] Интервю на **L. JAUME** с **M. TROPER**.

[11] След като причината за нарушението на Общностното право, дори и тя да се намира в конституцията, не е пречка за реализиране на отговорността на държавата, еднообразното прилагане на Правото на Общността не може да зависи от вътрешните правила на държавите членки (решение *Brasserie du pêcheur*). В основата си това е едновременно прилагане на принципа на институционалната автономия на държавите членки и принципа на лоялното сътрудничество.

[12] CJCE, 15/07/1964, Costa c/ ENEL, Rec. p. 1141.

лидни и директно приложими във всички държави членки, без да бъде необходим вътрешен закон за приемане или адаптиране"[13].

Спецификата на Общностното право, макар да поставя немалко проблеми пред юристите, е намерила конституционно потвърждение. От тази гледна точка процесът, който протича, предизвиква фундаментална промяна: дебатът за европейската конструкция навлиза в приложното поле на публичното право, като в същото време усвоява, ако не принципите, то поне „*навиците*" на конституционното право. СЕО понякога е подхранвал двузначността, приемайки, че „*въпреки че е сключен под формата на международен договор, Договорът за Европейска икономическа общност представлява конституционна харта на една правова общност*"[14].

Във връзка с новите претенции на правото на Съюза пред анализаторите се откриват две възможности:

– да приемат резултата от работата на Конвента и на МПК, прилагайки вече установените от Съда критерии. Това би бил най-нормалният подход, тъй като Общностното право, изглежда, се доближава до конституционното право от гледна точка на осъществяваните промени;

– прилагайки класическите критерии за конструкцията, да се запитат за последиците за развитието на тези критерии, за да се осъществи връзка между Правото на Съюза и класическото публично право. В този случай можем да си зададем въпроса за интереса от това развитие и за стойността, която ще прибави една конституция, която, както предишните текстове, не позволява примирие с правната наука. Както беше отбелязал Жан Пол Жаке: „*всички отговори, които водят към спецификата на Общностното право, неизбежно достигат до описание на екзистенциалното. Това е присъдата на всички доктринални усилия*"[15].

---

[13] Конституционен съд (Италия), 27/12/1973, *Frontini*, *RTDE*, 1974, p. 148.

[14] CJCE, 14/12/1991, *Мнение* 1/91, Rec. Стр. I-6079. Преди това в решението «*Les Verts*» (CEO, 23/04/1986, *Les Verts c/ Parlement*, aff. 294/83, c. 1339) е използвана тази формулировка.

[15] **J. P. JACQUÉ**, *La Constitution de la Communauté européenne, Vers un droit constitutionnel européen – Quel droit constitutionnel européen*, J.-F. FLAUSS (dir.), p. 397-428.

Ние ще съпоставим „Договора за приемане на Конституция за Европа", който е в процес на ратификация, с критериите на конституционното право[16].

I. Европейската конституция, една модерна конституция, един основен закон на обединение на държави

За да знаем дали сме изправени пред една модерна конституция, трябва най-напред да се обърнем към понятието за конституционализъм и да го съпоставим с липсата на държавна рамка (А), след което да проследим материализацията на характеристиките на една модерна конституция (Б).

А. Понятието за модерен конституционализъм и липсата на държавна рамка

Понятието за модерен конституционализъм[17] е израз на движение, появило се по времето на Просвещението, което замества съществуващите обичаи[18] с писани конституции, които целят да ограничат абсолютизма и дори деспотизма и властта на монарха. Участниците в това движение, което бележи XVIII век, са имали за цел начините, чрез които се наследява и се упражнява властта, да бъдат закрепени в една основна харта, която да определя „правилата на играта". Именно в това движение модерният конституционализъм намира своите корени[19]. Понятието за конституция винаги се свързва с понятието за държавата, защото говорим общо за конституция и държава. Възможно ли е обаче конститу-

---

[16] Текстът от Конвента, който е обсъждани и приет от МПК, е публикуван в JOCE C 169 от 18/07/2003, с. 1.

[17] **P. RAYNAUD**, Constitutionnalisme, *Dictionnaire de la Culture juridique*, **D. ALLAND et S. RIALS** (dir.), PUF, Paris, 2003 г.; **O. BEAUD**, Constitution et constitutionnalisme, *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, Paris, 1996 г.

[18] Често неясни и неточни, поощряващи произволната власт на суверените.

[19] **B. BASSE**, *La constitution de l'ancienne France: principes et lois fondamentales de la royauté française*, Grez, Ed. D. MARTIN MORIN, 1986; **J.-L. SEURIN**, *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Economica, Paris, 1984.

цията да съществува извън държавата? За да отговорим на този въпрос, трябва да се върнем към понятието за държавата и по-специално към възраженията срещу това понятие.

Държавата е суверенна, а нейният суверенитет днес е многократно оспорван[20], някои дори говорят за „непотребността" на държавата[21], дори за „период на държавно загражданe"[22]. Безспорно тези възражения не поставят под въпрос необходимостта от съществуването и действията на държавата, но подчертават, че държавата вече не е единственият актьор на международната сцена. До нея вече са се появили над-държавни обединения, с които тя „дели" своя суверенитет, като целта е държавата да се обедини с други държави, за да бъдат овладени феномени, които са преминали националните граници. Държавата вече не е единственото място, където се създават норми, както показва примерът на Общността[23].

Тези констатации предизвикват разнообразни реакции. Някои не се колебаят да се позовават на идеята за „разделения суверенитет"[24], твърдейки, че за да запази своя суверенитет и да съществува на международната сцена, държавата

---

[20] G**. Del VECCHIO**, *La crise de l'Etat*, Paris, 1935 г.; **N. POULANTZAS** (dir.), *La crise de l'Etat*, Paris, PUF, 1976; **C. MILLON-DELSOL**, *L'Etat subsidiaire, Ingérence et non-ingérence de l'Etat, le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF, 1992; **H. RUIZ-FABRI**, Genèse et disparition de l'Etat a l'époque contemporaine, *Annuaire française de droit international*, 1992.

[21] **C. PHILIP, P. SOLDATOS**, *Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 15.

[22] **C. MILLON-DELSOL**, *Déclin de l'Etat et subsidiarité, Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*, **C. PHILIP, P. SOLDATOS** (Dir.), Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 237-255; вж. също така **C. DEBBASCH, J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4e édition, Economica, Paris, 2001, p. 28-29: «Vers la disparition de la souveraineté étatique?».

[23] CJCE, 5/02/1963, Van Gend en Loos, Rec. p. 3: *„Общността представлява нов правен ред в международното право"*; CEO, *Costa c/ ENEL*: *„Договорът за ЕИО установява самостоятелен правен ред..."*

[24] **T. BORZEL** и **T. RISSE**, *Who is afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multilevel Governance System*, Jean Monnet Working paper, n° 7/00, 2000, Cambridge Mass. Това понятие е използвано и при други обстоятелства: **A. MOIRAND**, Théorie de la souveraineté partagée, *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, **J.-Y. FABERON** и **G. AGNIEL** (dir.), La documentation française, Paris, 2000.

трябва да подели този суверенитет. Други виждат в европейската конструкция ограничаване на властта на държавите.

Безспорно тези твърдения са неточни от юридическа гледна точка. Не е правилно да се говори за „ограничаване на суверенитета", защото „*за да се приеме, че едно ограничение е възможно, то ще произтече не от международното право, а от конституцията, тоест от суверенитета на държавата, и ще означава винаги самоограничаване. С други думи едно такова ограничаване не е същинско ограничаване, тъй като държавата винаги може да отмени или да измени своята конституция изцяло или частично по силата на своя суверенитет*"[25]. Следователно става въпрос не за ограничаване на суверенитета, а за ограничаване на упражняването на някои компетенции, приети от държавите[26]. По същия начин не е правилно да се говори за „*разделен суверенитет*", защото то води до смесване на властта с изпълнението. В действителност не защото държавите предоставят на някои свои компетенции на обединение като Европейската общност, те губят властта си да ги упражняват в определени рамки, тъй като оттегляйки се от това обединение, държавите възвръщат компетенциите, които обединението е упражнявало досега[27]. Не е ли по-уместно да се говори за „*делегирана компетентност*" и в определи случаи за „*разделена компетентност*". Все пак съвкупността от тези изрази води към следното заключение: „*Държавата не е логическа необходимост, а историческа реалност, чиято съдба зависи винаги от нейната ефикасност*"[28]. Продукт на човешката воля, исторически и юридически

[25] **M. TROPER**, *L'Europe politique et le concept de souveraineté, L'Europe en voie de constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, **O. BEAUD, A. LECHEVALIER, I. PERNICE, S. STRUDEL** (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 125. По този въпрос **Michel TROPER** цитира германския Конституционен съд, който в решението си за Договора от Маастрихт постановява: „*Упражняването на публичната власт от едно обединение от държави, като Европейския съюз, се основава на упълномощаване от суверенни държави*".

[26] Макар и в повечето случаи това разделяне да е прието от държавите, то често е наложено **A. HUET**, L'impact du droit communautaire sur le droit pénal, *Le droit communautaire et les métamorphoses du droit,* D. Simon (dir.), Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2003, с. 13-26.

[27] **M. TROPER**, L'Europe politique et le concept de souveraineté, p. 130-131.

[28] **F. POIRAT**, Etat, *Dictionnaire de la Culture juridique*, **D. ALLAND** и **S. RIALS** (dir.), Paris, PUF, 2003, p. 643.

феномен, модерната държава[29] би могла да се развие и да предостави възможност за нова концепция за държавата, която да бъде по-близо до реалността, която я заобикаля и която ѝ влияе[30].

Тази криза на суверенната държава дава основание някои автори, между които и Франсис Амакуе Сачиви, да развият нова концепция за държавата, която се ограничава с „*едно-единствено необходимо условие: да упражнява международните компетенции*". Това, което има значение, казва той, е, че държавата „*има право на глас на конференциите и в международните организации*"[31].

След прочита на това определение Европейската общност, ако не е същинска държава, е над*национална организация*, която има своите белези: независимост на нейните институции по отношение на националните правителства, приемане на директно приложими норми както по отношение на държавите членки, така и по отношение на частните субекти, които се намират на нейна територия, право на глас в някои международни организации[32].

Как тогава да се приеме, че понятието за държавата се развива или че провокира появата на други „*модели*" на организиране на човешките отношения, без това да води до развитие на понятията за модерен конституционализъм и

---

[29] Концепцията за модерната държава до голяма степен е систематизирана от Жан Боден („Шест книги за Републиката").

[30] „*Ерозията на външния суверенитет е започнала по-рано и както е видно от дебата за европейската интеграция, този процес все още не е приключил. […] Факторите, които допринасят за ерозията на външния суверенитет, […] са основно два вида: от една страна, сме изправени пред икономически, технологични, военни и геополитически трансформации, които са ограничили, а дори и напълно заличили възможността на държавата да контролира своята територия, своето население и своите богатства, поставяйки акцент върху взаимната зависимост от външния свят; от друга страна, големите катаклизми на този век допринесоха за безпрецедентното развитие на международното право.*" (**L. M. DIEZ-PICAZO**, *Les pièges de la souveraineté*, «*Une Constitution pour l'Europe*»**, R. DEHOUSSE** (dir.), Presses de Sciences po., coll. «Références inédites», Paris, 2002, p. 56).

[31] **F. A. SATCHIVI**, *Le déclin de l'Etat en droit international public*, L'Harmattan, 2001, p. 18.

[32] Например в Световната търговска организация, където държавите членки нямат право да се изказват.

за конституция, като конституционализмът е тясно свързан с конституцията, тъй като обикновено говорим за „конституция и държава"[33]? Не трябва ли развитието да е в концепцията на договорната теория, която приема новите форми на обединение? Не трябва ли да сложим в скоби доктрината на етатизма, която днес не може да бъде оправдана?

В действителност теорията за етатизма вече не е в съответствие с идеята за демократичното общество, в което националната държава се развива. Това е валидно в още по-голяма степен в Европа, защото отвъд правовата държава съществува правова Общност, дори „*правов съюз*"[34], който се основава на общата съдба на европейските народи, обществен договор на новото столетие, чийто символ ще бъде „*разделеният суверенитет*". Освен това чл. 16 от Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г. постановява, че всяко общество, в което защитата на правата на човека и разделението на властите не са осигурени, няма конституция. Тук не става въпрос за връзката между държавата и конституцията, а за връзката между обществото и конституцията. Следователно не може ли да съществува конституция извън държавата, в какъвто смисъл може да бъде прочетен чл. 16 от Декларацията от 1789-а? Имайки предвид изложеното дотук, можем да отговорим положително на този въпрос. В този случай Конституцията за Европа трябва да бъде възприета като израз на обществен договор на новото столетие, който отговаря на една истинска общност между европейските народи. Това не е нищо друго освен юридическа материализация на един нов проект за демократично общество. Това е „*израз на „обществен договор", чрез който група хора на определена територия си предоставят статут на граждани на един нов политически ред, в който гражданите или народът са негови участници или членове, които споделят едни*

---

[33] Във връзка с този въпрос се противопоставят две течения: доктрина на „етатизма" и договорната доктрина: **I. PERNICE** и **C. MAYER FRANZ**, *De la constitution composée de l'Europe*, *RTDE*, n° 36/4, octobre-décembre 2000, p. 623-647.

[34] **J. RIDEAU**, *De la Communauté de droit a l'Union de droit: continuités et avatars européens*, L.G.D.J, Paris, 2000.

и същи ценности, така, както са записани в конституцията"[35]. Както обяснява договорната теория за държавата, Европейският съюз ще бъде творение, обект на Конституцията[36], но няма да се ограничава чрез нея.

Все пак модерният конституционализъм не позволява да се отчита присъствието на една Общност, която не би съществувала без държавите членки, но без която последните не биха могли да имат настоящото си икономическо и политическо присъствие на международната сцена[37]. Само една нова концепция за конституционализма, която отчита мултиплицираността на актьорите на международната сцена и транснационалните последици от тази мултиплицираност, би могла да помири конституционализма с предизвикателствата на своето време[38]. Тук не става въпрос за юридическа ерес, а за отговор на реалните юридически и политически изисквания, пред които са изправени държавите.

Все пак остава един въпрос, на който трябва задължително да отговорим: дали чрез един договор може да приеме конституция? Отговорът на този въпрос е положителен. Случаят с Босна и Херцеговина е добра илюстрация

---

[35] **I. PERNICE** и **C. MAYER FRANZ**, *De la constitution composée de l'Europe*, p. 626-627.

[36] В действителност Европейският съюз ще съществува само като юридическо лице след приемането на този текст.

[37] Според Ален Дюамел „*Европейският съюз се опитва по демократичен път да регрупира суверенитетите с цел да създаде власт от нов вид, власт на национални държави, които споделят своите власти и легитимност, за да могат заедно да имат по-голяма тежест*" (**A. DUHAMEL**, *Une ambition française*, Plon, Paris, 1999). Достига се до заключението, че Европейският съюз е важно условие, за да могат държавите членки да упражняват своя суверенитет, въпреки че юридически са суверенни.

[38] **R. DEHOUSSE**, *Un nouveau constitutionnalisme*, «*Une Constitution pour l'Europe*», **R. DEHOUSSE** (dir.), Presses de Sciences po, coll. «Références inédites», Paris, 2002, p. 19-38. В своето заключение Рено Деус пише: „*Транснационалният конституционализъм, на който Европа даде живот след Втората световна война, се вписва в либералното движение, което е вдъхновило развитието на конституционните традиции в границите на държавата през XIX век. Подкрепяйки идеята за ограничаване на държавния суверенитет и за съдебен контрол върху актовете на правителствата, се поставя основата на едно ново общество, в което това, което се случва в националните предели, не е вече от компетентността единствено на държавата и където съдебната защита позволява на индивидите да намерят защита срещу произвола*" (p. 34).

за това. В тази страна конституцията е приета с международен договор – Дейтънските споразумения, подписани в Париж през 1995 г.[39] Както обяснява Никола Мазиу, *„поради липса на съгласие между страните международната общност заема мястото на суверенните народи, за да създаде една нова конституция. Обикновената учредителна власт в държавата се издига на нивото на международното право, което създава свой източник с директно приложение"*[40]. В тази хипотеза откриваме израз на *„интернационализацията на учредителната власт"*. Следователно може да се приеме, че един договор може да създаде конституция.

Безспорно от материалноправна гледна точка Учредителните договори са конституционни; безспорно сме изправени пред една „конституционна система"[41], но това, което липсва на тази конституция в материален смисъл, според Луис Фаворо *„е формалното „миропомазване", което не може да бъде направено от съда, защото то може да бъде извършено само от учредителна власт"*[42].

Б. Материализацията на характеристиките на модерната конституция в „европейската конституция"

Модерната конституция съдържа три елемента: учредителна власт, организация на публичните власти и ограничаване на политическата власт.

1) *Европейска учредителна власт?*

Сиес е първият, „открил" понятието за учредителната власт, власт, която е различна и стои над трите власти (изпълнителна, законодателна и съдебна). Властите, създадени от конституцията, са многообразни и различни власти, но за Сиес *„всички без изключение са еманация на волята, всички произтичат от народа, тоест от нацията"*. Тези власти обра-

[39] **N. MAZIAU**, *L'internationalisation du pouvoir constituant – Essai de typologie: le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste*, *RGDIP*, 2002, n°3, p. 549-579.

[40] *Ibid*., p. 567.

[41] **D. SIMON**, *Le système juridique communautaire*, p. 73 et s.

[42] **L. FAVOREU**, L'eurosceptiscisme du droit constitutionnel, *Droit constitutionnel et Droit communautaire: vers un respect réciproque mutuel?*, p. 386.

зуват една върховна и единна власт. Поради тази причина Сиес стига до заключението, че: „*конституцията предполага преди всичко учредителна власт*".

Конституционната доктрина приема, че първичната учредителна власт, това е суверенът, който се идентифицира с народа. Каквито и да са особеностите на изработване (изработена от един човек, което е изключението, или изработена от избрана група хора, което е по-често срещано), текстът на конституцията се приема за резултат от волята на народа, който е титуляр на първичната учредителна власт.

Народът приема да се подчини на своята собствена воля. Но дори и да не участва пряко в изработването на текста, народът се изразява по отношение на съдържанието на конституцията, преди текстът да влезе в сила. Народът е определен да приеме властта, условията, при които тя ще учреди и упражнява. Тук можем да видим проявление на теорията за Обществения договор, според която хората се обединяват по свое желание и приемат да се подчинят на една власт, чието осъществяване е ограничено и организирано от конституция.

С други думи, тъй като народът „*не участва в съставянето на конституцията, трябва да бъде съставен учредителен орган и неговата власт трябва да се основава на ясен и прецизен тържествен текст*"[43].

Изглежда обаче, че Договорът за приемане на Конституция за Европа, включително и проекта за европейска конституция „*Herman*" от 1994 г., никъде не споменава учредителната власт.

Освен това европейската учредителна власт може да съществува само ако съществува европейски народ, който до момента не съществува като такъв, доколкото Европейският съюз се състои от 25 различни народа. По този начин „*поради липсата на европейски народ и поради факта, че Общностите и Съюзът са се появили в резултат на един сложен акт, в който са участвали всички държави членки, Общността и Съюзът зависят от общите действия на множество учредителни власти*"[44].

---

[43] **C. GOUAUD**, *Le projet de constitution européenne*, *RFDC*, 22, 1995, p. 287-319.

[44] **J. GERKRATH**, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 199, p. 260.

Интересен е въпросът за възможните титуляри на учредителната власт на Европейския съюз:

– Представители на народа на национално ниво във всяка държава членка. Но не е сигурно дали народните представители ще приемат да отчуждят своята учредителна власт[45];

– Европейският парламент, който се състои от представители на европейските народи. Следователно Европейският парламент трябва да се приеме като учредителна асамблея[46].

От тези констатации следват два въпроса. Може ли да има конституция без народ, който да бъде титуляр на учредителна власт? На този въпрос трябва да се отговори положително поради две причини. Цялата теория за учредителната власт *ex nihilio*, която се основава на народа, на нацията или какъвто и да друг субект, се сблъсква с неопровержимото възражение, че „*едно право, една власт или едно решение трябва винаги да имат нормативна основа*". Следователно и в приложение на този принцип не може да съществува народ, преди да има конституция, защото „*това, което прави народа, това е конституцията*"[47]. Проблемът е, че конституционният договор избягва да споменава европейския народ и следователно не го създава. Това, което може да ни изглежда абсурдно в национален план, е съвсем логично в рамките на европейската конструкция.

Възможно ли е да изключим от „*европейската учредителна власт*" държавите членки, които са моторите на общностния интеграционен процес и често са наричани „*господари на договорите*"? Отговорът на този въпрос може да бъде единствено отрицателен, както го потвърждават и

---

[45] **F. CHALTIEL**, *Droit constitutionnel et droit communautaire*, *RTDE*, n°35/3, juillet-septembre 1999, p. 395-408.

[46] **L. FAVOREU** dans Institutions et Constitution européennes, *LPA*, 13/12/2000, n° 248, p. 30.

[47] Интервю на Lucien JAUME с **Michel TROPER**, *Le projet de Constitution européenne et la question du pouvoir constituant*, p. 102. **P. ARDANT** in: Institutions et Constitution européennes, *LPA*, 13/12/2000, n°248, p. 42. Philippe ARDANT приема, че този аргумент не е решаващ: „ако вземем конституциите, изработени след осемдесетте години, много от тях са изработени в държави, където не е имало нито държава, нито народ, нито нация и може би по силата на конституцията тези нации са се създали".

критиките на някои автори, сред които Морис Дюверже[48]. Според него „*тази учредителна власт е абсурдна, тъй като тя се упражнява посредством процедура на недемократични дипломатически преговори, защото избраните от народа участват по неефикасен начин едва в края на този процес, защото е достатъчна опозицията в една държава членка, за да бъде блокирано всичко*"[49]. При все това учредителната власт не може да се основава изключително на държавите членки, защото тя ще бъде нелегитимна.

Също така интересно е да се отбележи, че утвърждавайки съществуването на първична учредителна власт, която ще бъде присъща само на Европейския съюз, припознавайки европейския народ или неговите представители, конституционният договор установява смесена учредителна власт, която принадлежи едновременно на държавите членки и на европейските граждани. Тази учредителна власт намира своето правно основание в чл. 1 от Конституционния договор, който гласи: „*вдъхновени от волята на гражданите и държавите на Европа да изградят общото си бъдеще...*"[50].

2) *Организация на европейските публични власти*

Преди всичко трябва да се подчертае, че конституционният договор, макар и да не декларира форма на една държава, създава Съюз *sui generis*, в който някои от политиките на държавите членки ще се осъществяват в съответствие с „*общностния модел*"[51] на упражняване на компетенции между Съюза и него-

[48] **M. DUVERGER**, *Le pouvoir constituant dans l'Union européenne, A constitution for the European Union?*, European University Institute, EUI Working paper RSC n° 95/9, p. 35.

[49] **J. GERKRATH**, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, p. 260-261.

[50] Но трябва да се има предвид и преамбюлът на Договора за приемане на Конституция за Европа: „*Признателни на членовете на Европейския конвент за изработването на проекта на тази конституция от името на гражданите и държавите на Европа*". Този дух може да бъде открит и в Декларацията от Атина от 16.04.2003 на държавните и правителствените ръководители на петнадесетте, както и в подписаните договори за присъединяване: „*Присъединяването е нов договор между нашите граждани, а не договор между държави*" (Bull. UE 4-2003).

[51] Понятието „*федерален*" се е появило в първия вариант на текста, както следва:"[…] *тази конституция установява Съюз, в който политиките*

вите държави членки: „*Съюзът координира политиките на държавите членки за постигането на тези цели и упражнява по общностен начин компетенциите, които те му предоставят*" (чл. I-1).

На следващо място, не липсва определяне на условията за прехвърляне на права (една конституция съдържа правилата, които определят как се „разпределя" управлението) и упражняването на властта (конституцията възлага компетенции). Що се отнася до осъществяването на властите, Конституционният договор, а преди него и Учредителните договори установяват „*органично разделение на властите*"[52]. Това разделение, „*което прави всяка институция на Общността титуляр на собствена легитимност, не може да се разбира като функционално разделение, което предоставя на всеки орган предварително определена изключителна мисия*"[53]. Точно обратното, общностната конституционна система се основава на функционално сътрудничество между властите и установява „*принцип на балансирано сътрудничество между различните органи*"[54].

Този институционален баланс предопределя баланс на властите, който безспорно е различен от този, който съществува във Франция, но има същата цел – да избегне произвола в съответствие с модерния конституционализъм и с позитивния прочит на чл. 16 от Декларацията от 1789-а. Следователно Конституционният договор успява да отговори на високите изисквания, формулирани от Монтескьо в „*За духа на законите*"[55], да не се допусне властта, установена за общото благо, да се превърне в абсолютизъм, който да нанесе вреди на индивидуалните свободи.

на държавите членки са координирани и който упражнява някои общи компетенции според федералния модел" („Проект за текст на членове от Договора за създаване на Конституция за Европа"), CONV 528/03, Bruxelles, 6/02/2003). Британският Министър-председател Тони Блеър се е страхувал да започне отново „*семантична война*". Впоследствие, новият чл. 1 на Конституцията споменава само „*по общностен начин*". Динамиката, която придава използването на понятието „федерален", напълно липсва в окончателната версия на текста, поставяйки точка на един стар, повече от 50-годишен интеграционен процес, започнал преди повече от 50 г.

[52] **D. SIMON**, *Le système juridique communautaire*, p. 258 et s.

[53] *Ibid.*

[54] *Ibid.*

[55] **MONTESQUIEU**, *De l'Esprit des Lois*, книга XI, глава VI («За английската конституция»), Gallimard, 1951, v. II, p. 396-407.

Така договорът определя, легитимира и организира властта, предоставена на институциите на Съюза, който създава.

3) *Граница на властта*

Съдържанието на Конституционния договор позволява да се установи, че договорът очертава границите при упражняване на властта в полза на гражданите. В действителност с голямо усърдие в договора са определени принципите, които гражданите не трябва да нарушават. Договорът допринася за гарантиране на съществуването на *правов съюз*, подобно на съществуващата правова Общност, която допълва правовата държава на ниво държави членки.

а) Проявление на тази гаранция

Договорът е основа за продължаване на съществуването на правовата Общност. Той поставя властта в определен правен ред: „*Конституцията и правото, създадено от институциите на Съюза при упражняването на компетенциите, които са му предоставени от нея, имат примат над правото на държавите членки*" (чл. I-6)[56]. На следващо място договорът установява йерархия от норми на две нива: вътрешно за Съюза и външно между правото на Съюза и правото на държавите членки (виж II част). Освен това договорът „конституционализира"/„конвенционализира" подчиняването на държавите членки на правото на Съюза, като те са длъжни да предприемат „*всички общи или конкретни мерки за изпълнение на задълженията, произтичащи от Конституцията или от актовете на институциите*"(чл. I-5, 2).

По същия начин чл. I-9 препраща към основните права на човека: „*Съюзът признава правата, свободите и принципите, уредени в Хартата на основните права, която съставлява част II*" (чл. I-9-1).

б) Условие за гаранция за правовия Съюз

Конституционният договор е признат за върховна норма на *европейския правен ред*[57], тъй като последващите норми

[56] Тази разпоредба „конституционализира", или „конвенционализира", юриспруденцията на Общността в тази материя.

[57] Доколкото Европейският съюз трябва да замести Европейската общност, вече не е подходящо да се говори за „Общностен правен ред"; поради това следва да се предпочете изразът „европейски правен ред".

ще бъдат приемани в изпълнение на този договор. Конституционният договор обуславя европейския правен ред в неговата цялост и е основание за валидността на нормите, приети в негово изпълнение. Въпреки това за разлика от френското право той не съдържа йерархия от органи, която да предполага и йерархия от норми.

Конституционният договор укрепва единството на европейския правен ред, като спазването му е обект на контрол, а нарушаването му – обект на санкция. Съдът на Европейския съюз ще изпълнява своите правомощия в тази материя, ще осъществява „*контрол за конституционосъобразност*", защото „*той осигурява законността при тълкуването и прилагането на Конституцията*" (чл. I-29-1). Благодарение на „конституционализацията" на принципа на върховенството (чл. I-6) и на конституционната уредба, която получава предишната практика на Съда[58], „*процесът на конституционализация*" не е вече акт на преторианска власт.

От казаното дотук следва, че конституционният договор представлява текст, който има конституционна природа – основен закон, който съществува едновременно с националните конституции, който ще изясни организацията на европейските публични власти и чиито европейски граждани могат да приемат, че има такава стойност за Съюза, каквато има конституцията за една държава членка[59]. От друга страна, от формална гледна точка използването на термина „*конституция*" не е оправдано и прилича повече на „*политически лозунг*".

---

[58] Чл. IV-438, § 4: „*Практиката на Съда на Европейските общности и на Първоинстанционния съд по тълкуването и прилагането на договорите и актовете, отменени по член IV-437, както и на актовете и конвенциите, приети в тяхно приложение, остава, мутатис мутандис, тълкувателен източник на правото на Съюза, по-специално относно съпоставимите разпоредби на Конституцията*".

[59] Communication de la Commission, *Un projet pour l'Union européenne*, COM (2002) 247 final, Bruxelles, 22/05/2002, p. 19.

II. „Европейската конституция", привидна терминология, породена от трайната двузначност във формален план

От формална гледна точка конституцията се идентифицира с особения ред, по който се изменя, и с мястото ѝ в йерархията от норми. От гледна точка на тези два критерия съществуването на конституция изглежда съмнително: настоящата процедура за изменение е белязана от доминиращото положение на държавите (А), а Европейската конституция се вписва в един неопределен правен ред (Б).

А. Процедурата за изменение, белязана от суверенитета на държавите[60]

Текстът предвижда условия за изменение, които не позволяват да се стигне до безспорното заключение за съществуването на норма от конституционен тип. Даже напротив, предвидената процедура отрежда голямо място на международните преговори.

Чл. IV-443 от конституционния договор предвижда, че инициативата за изменение принадлежи на всички държави членки, на Европейския парламент и на Комисията. Европейският съвет се сезира с направеното предложение и приема с обикновено мнозинство решение за разглеждане на направените предложения. Председателят на Съвета свиква Конвент, съставен от представители на националните парламенти, на държавните или правителствените ръководители на държавите членки, на Европейския парламент и на Комисията. Все пак Европейският съвет може да реши с обикновено мнозинство и след одобрение от Европейския парламент „*да не свиква Конвент, когато характерът на изменението не го защитава*". По-нататък Конвентът приема с консенсус препоръка, която се адресира до конференция на правителствените представители на държавите членки.

[60] Нашите анализи не отчитат възможното развитие на текста след работата на МПК; хипотезата за процедура за изменение без национална ратификация е намерила своето място в разпоредбите от третата част, посветена на политиките и на функционирането на Съюза.

Конференцията приема измененията на текста с общо съгласие. Измененията не влизат в сила, „*преди да бъдат ратифицирани от всички държави членки съобразно техните конституционни правила*".

Процедурата не добавя почти нищо към съществуващата уредба в чл. 48 от Договора за ЕС. Европейската конституция добавя само принципа за свикване на Конвент, без да го налага по систематичен начин (от сега нататък Европейският парламент е сред институциите, които имат право да формулират предложения).

Големият въпрос за държавите във връзка с конституционния текст остава. От формална гледна точка Европейската конституция остава акт на международното право. Създадена чрез договор, конституцията ще бъде изменяна също с договор. Не е възможно категорично да изключим държавите от този процес, въпреки че конституцията, както е предвидено в нейния чл. 1, „*е вдъхновена от волята на гражданите на държавите на Европа*".

Голямата трудност, която юристът среща, определяйки характера на този договор, се свързва най-вече със стабилното присъствие на суверенитета на държавите членки, който Европейският съюз не се стреми да заличи. За да излязат от това затруднение, някои автори призовават към обновяване на теорията за суверенитета.

Трябва ли да се приеме, както предлага Флоранс Шалтиел, че суверенитетът вече има двойствен характер? Според тази теория двата суверенитета ще бъдат координирани поради разделянето на компетенциите между Съюза и държавите членки. Суверенитетите ще бъдат йерархизирани на две основания: в законодателната дейност суверенитетът на Съюза ще доминира в приложение на принципа на върховенството, докато в учредителната дейност суверенитетът на държавата ще взема връх[61].

Европейската конституция сякаш не се вписва в тази логика. Освен че тази хипотеза е в противоречие с идеята за правен ред, можем да се запитаме относно съществуването на суверенитет на Съюза, който никога не е имал „*компе-*

[61] **F. CHALTIEL**, *La souveraineté de l'Union européenne à la croisée des chemins*, *LPA*, 22/01/2003, n°16, p. 6-10.

тентност за компетенциите". Освен това не е ясно как ще бъде обяснен този суверенитет. Държавите са господари на Европейската конституция, така както са били господари на Договорите[62].

Може да се приеме, че Конвентът ще даде израз на този суверенитет на Съюза, черпейки вдъхновение за Конституцията от гражданите. Въпреки това този орган не би могъл да защити подобна претенция. Както вече видяхме, неговите действия не са систематични до степен, че държавите да могат да се основават на „*вдъхновението от гражданите*". Освен това членовете на Конвента не могат да бъдат възприети като представители на гражданите: отделно от това, че някои от тях не са били избрани, в най-добрия случай те могат да бъдат приети за упълномощени от Европейския съвет.

Това решение не поставя под въпрос опростените процедури за изменение, които МПК е въвела. Първата, предвидена в чл. IV-444, определя, че Европейският съвет, произнасяйки се с единодушие (след одобрение от Европейския парламент), може да реши за определена материя, за която се изисква единодушие, да вземе решение с квалифицирано мнозинство (с изключение на решенията в областта на въоръжените сили и отбраната) или да замени обикновената законодателна процедура със специална. Упражнявайки тези свои правомощия, Европейският съвет не действа като учредителна власт. Прилагайки чл. IV-444, Съветът е длъжен да уведоми националните парламенти, които могат да се противопоставят в 6-месечен срок. Следователно новостта не е в процедурата за изменение на текста, която винаги се подчинява на механизмите на международното право. Новостта се отнася по-скоро до появата на нова форма на ратификация на международните ангажименти, т. нар. мълчалива ратификация[63].

---

[62] Тази тяхна позиция преминава отвъд сферата на конституционното: ако бюджетът на Съюза изцяло се основава на собствени източници, европейски закон, ратифициран от държавите членки в съответствие с техните конституционни правила, ще определи неговата природа (чл. I-54).

[63] Конституционната ревизия от 2.3.2005 г. се произнася по тази новост, предвиждайки във връзка с чл. 88-5 от Френската конституция, че „*чрез гласуване на прието предложение от Националната асамблея и от Сената поотделно, Парламентът може да се противопостави на изменение на правилата*

Що се отнася до втората опростена процедура, тя се отнася единствено до Част III, Дял III от Европейската конституция, посветена на политиките и вътрешните действия. Решението за изменение на текста на Конституцията се приема с единодушие от Европейския съвет след консултации с Европейския парламент и Комисията. Но неговото влизане в сила предполага одобрение от държавите членки „*в съответствие с техните конституционни правила*". Следователно процедурата предполага участие на националната учредителна власт, която да допусне подобно изменение. В решението относно Конституционния договор Конституционният съвет на Франция приема, че „*едно такова позоваване на конституционните правила на държавите членки препраща към законодателното оправомощаване, предвидено в чл. 53 от Конституцията*" (§ 36). Конвенционалната природа на Европейската конституция не би могла да бъде очертана по по-добър начин.

Можем да се присъединим към мнението на сенатор Хенел, който приема, че „*да наречем основния текст на Съюза „Конституция" е оправдано от гледна точка на съдържанието на текста и е политически символ, но не променя природата на Съюза*"[64]. От формална гледна точка има терминологична грешка, която развитието на класическите критерии не позволява да бъде преодоляна.

за приемане на актове на Европейския съюз в съответствие с опростената процедура за изменение на Договора за приемане на Конституция за Европа". В това решение относно конституционния договор Конституционният съвет е изисквал такова изменение с мотива, че „такива изменения няма да изискват в съответния момент никаква национална ратификация или одобряване, годни да позволят контрол за конституционност на основание чл. 4 и чл. 61, ал. 2 на Конституцията" (съображение 34).

[64] Информационен доклад за проекта за Договор за приемане на Конституцията за Европа от името на делегацията за Европейския съюз от **Hubert HAENEL**, Сенат, 1/10/2003, p. 44. Този доклад е направен върху текста, предложен от конференцията пред МПК.

Б. Вписването на Конституция в един „несигурен" правен ред

Създаването на един конституционен ред, който ръководи функционирането на Европейския съюз, трябва да се основава на структура от европейски норми, подредени в йерархичен ред. Целта трябва да бъде изграждането на конструкция на единен правен ред, който да включва както европейски, така и национални норми.

По време на преговорите за Договора от Маастрихт бяха формулирани различни предложения. Накрая преговарящите се обединиха около редакцията на декларация, приложена към договора, която предвижда ревизия на „*класификацията на общностните актове с цел да се установи подходяща йерархия за различните видове норми*"[65]. Трябва да уточним, че проектът за йерархизация се отнася само до нормите на вторичното право (актове, които стоят между законодателната и изпълнителната дейност). Освен това тя се отнася само до актове, приети в рамките на общностния стълб, и то само до т.нар. „*типични*" актове. Както предвиждаха някои коментатори, клаузата „rendez-vous" не доведе до никакво развитие по време на преговорите за Договора от Амстердам[66]. Поради липса на пояснения в изричен договорен текст единственият структуриращ фактор остава юриспруденцията на Съда на Европейските общности, която установява разграничение между базови актове и актовете по изпълнение[67].

Интересът от създаването на една конституция е да се осигури единство на системата от норми и на правния ред. Ханс Келзен свързва съществуването на правния ред с въпроса за валидността на нормите. В един правен ред основанието за валидността на нормата се намира в непо-

---

[65] Декларация 16 към Договора от Маастрихт относно йерархията на общностните актове.

[66] **P.-Y. MONJAL**, *La conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires*, *RTDE*, octobre-décembre 1996, p. 681–716; **R. KOVAR**, *La déclaration n°16 annexée au traité sur l'Union européenne: chronique d'un échec annoncé?*, *CDE*, n°1-2, 1997, p. 3–11.

[67] CJCE, 17/12/1970, Köster, Rec. 1161. *Cf.* **C. BLUMANN**, *La fonction législative communautaire*, LGDJ, Paris, 1995.

средствено по-високата в йерархията друга норма. С други думи, търсейки валидността на всяка норма, се достига до една фундаментална норма, която не черпи своята валидност от по-високостояща норма. Именно тази „*фундаментална норма, която е основанието за валидност на всички други норми, гарантира тяхното единство*"[68].

Следователно най-важната характеристика на един правен ред е неговата кохерентност, неговата цялост. Това качество не е накърнено, ако държавата има федерална форма на държавно устройство. В действителност, ако може паралелно да съществуват множество правни системи – тази на федерацията и тези на федералните държави, – няма място за съмнение, че конституцията на федерацията е също конституция на федералната държава, съставена от федерацията и федералните държави. Кохерентността на системата се осигурява от принципа на върховенството на правото на федерацията по отношение на правото на федералните държави. Ако последните разполагат със законодателна и конституционна автономия, тя е точно определена. По този начин правният ред запазва своята пирамидална структура.

В това отношение работата на Конвента за бъдещето на Съюза изглежда незадоволителна. Очакваше се постигането на реален резултат по отношение на Общностното право, най-малкото поради конституционната претенция на Конвента. По този въпрос не липсват анализи[69].

Работата на Конвента, а след това и на МПК бе задълбочена, но не успя да достигне до желаната яснота. Остана съмнителният резултат от последната версия на текста, която не достига до категоричен избор между формалния, материалния или органичния критерий като структуриращ елемент в типологията на правните актове[70].

---

[68] **H. KELSEN**, *Théorie pure du droit*, Charles Eisenmann (trad.), coll. La pensée juridique, Bruylant – L.G.D.J, 1996, p. 178.

[69] **J.-L. BOURLANGES**, *Rapport sur la typologie des actes et la hiérarchie des normes dans l'Union européenne*, 3/12/2002, A5-0425/2002. Парламентарен доклад е изготвен по същия въпрос, 4/04/1991, PE-146.387. Както и доклада на работна група «Simplification», CONV 424/02.

[70] По този въпрос **P.-Y. MONJAL**, *Simplifiez, simplifiez, il en restera toujours quelque chose, La simplification des instruments juridiques de l'Union*, *RDUE*,

Предложената типология е следната[71]:

– законодателни актове: европейски закони или рамкови закони (бивши регламенти и директиви), приети от Съвета и Парламента по предложение на Комисията (чл.I-34);

– незаконодателни актове – европейски регламенти или европейски решения, приети от Съвета или от Комисията, когато Конституцията го предвижда (чл. I-33, т. 1, ал. 4 и чл. I-35, т. 1) по силата на оправомощаване от законодателя (с възможност за оттегляне на тази делегация от Парламента или от Съвета[72] и приложение на мълчалив срок[73]) (чл. I-36) или от Комисията (или от Съвета по отношение на външната политика и сигурността) като изпълнителни актове (в този смисъл говорим за „европейски изпълнителни регламенти и европейски изпълнителни решения"), „необходими за привеждане в изпълнение на правнозадължителните актове на Съюза" (чл. I-37)[74].

Кохерентността изглежда осигурена, тъй като всички актове на Съюза, независимо от предмета на регулиране, могат да бъдат включени в една система от норми. Независимо от процеса на приемане нормата става интегрална част от тази система. Чл. I-33 от Конституцията предвижда, че Парламентът и Съветът се въздържат от приемане на актове, „*които не са предвидени от законодателната процедура за съответната материя*". Това премахва необходимостта от прибягване до нетипични актове или актове, чието приемане договорът предвижда в друга материя. Всичко ще се

2/2003, p. 343-368, и **C. BLUMANN**, Actes législatifs et mesures d'exécution dans le projet de Constitution pour l'Europe, *Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Etudes en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON*, Pedone, 2004, p. 249-268.

[71] Член I-33 и следващите от проекта за Европейска конституция.

[72] Това предполага, че един от законодателните органи може независимо от другия орган да блокира процеса.

[73] Актът влиза в сила, ако законодателят няма никакви възражения до изтичането на определен период от време.

[74] Следва да се обърне внимание, че чл. I-37 относно изпълнителните актове препраща на първо място към мерките, взети от държавите членки за постигането на същите цели. По този начин се поставя акцент върху изключителния характер на правния ред, който обединява в едно европейския правен ред в тесния смисъл на думата и националните правни системи.

основава на един и същ правен ред, като разграничението между междуправителствен и федерален модел на упражняване на компетенции остава без последствие.

Единството на тази система от норми, а оттам и съществуването на един правен ред, основан на една фундаментална норма, все пак остава съмнително. Може да се стигне до заключението за съществуването на множественост на правните системи, между които без съмнение са установени връзки. Но те не се намират в йерархическа зависимост. Уреждането на отношенията между европейската правна система и националните правни системи остава сложно.

От една страна, предложеният текст предвижда, че някои компетенции се упражняват „*по общностен начин*" (чл. I-1). Предишна редакция на текста предвиждаше „*федерален начин*". Тази промяна може да се тълкува само като израз на страха понятието „*федерален*" да не доведе до блокиране на преговорите, както и на желанието да се „сакрализира" общностният метод. Каквото и да бъде обяснението, използваната редакция потвърждава, че суверенитетът на държавите членки остава незасегнат. Когато те действат извън компетенциите, упражнявани от Съюза по общностен модел, техните действия не се основават на конституционния договор, а на националните им конституции.

Конституционният договор прави разграничение между изключителни, поделени и национални компетенции. От тази гледна точка предложеният текст е сравним с американската конституция[75], която предвижда предоставена компетентност за федерацията[76]. Но този подход не може да бъде приет. Трябва да се предположи, че действията на държавите в обхвата на техните изключителни компетенции са резултат от предвидената в конституционния договор свобода. Това означава напълно да се елиминира суверенитетът на държавите членки, признат от техните

[75] Все пак трябва да отбележим стабилността на този текст, който в някои аспекти е излязъл от употреба (например по отношение на изброяването на правомощията, които вече не принадлежат на държавите) и е белязан от недоверието към всяка централизираща власт.

[76] Десета поправка: „правомощията, които не са делегирани на Съединените щати от конституцията, нито са отказани на държавите, остават съответно за тях или за народа".

конституции, както и тяхната „*компетенция за компетенциите*". Това означава, че ще бъде възможно да се преценява съобразността на една национална норма, дори и конституционна, която урежда материя извън изключителните европейски компетенции, с принципите, уредени в Конституционния договор.

Не можем да не си зададем въпроса за това какво е мястото на Европейската конституция по отношение на френския конституционен блок. От вътрешна гледна точка Европейската конституция трябва да има върховенство по отношение на националните конституции. Въпреки това нито националната учредителна власт, нито националният конституционен съд могат да утвърдят съществуването на такава надконституционна норма. Беше ясно, че френският национален съдия ще продължи да приема европейските норми като норми на международното право. Изразената позиция на двете висши френски юрисдикции потвърждава този подход. В решението *Sarran*[77] Държавният съвет ясно потвърждава, че „*върховенството..., с което се ползват международните норми [по силата на чл. 55 от Конституцията] не се прилага във вътрешния правен ред по отношение на конституционните норми*". Касационният съд демонстрира същия подход в решението *Fraisse*[78], въпреки че някои автори виждат във формулировката на това решение съобразяване със спецификата на Общностното право[79].

Две решения на Конституционния съвет от 2004 г., постановени преди подписването на Конституционния договор, потвърждават същия подход. В тези решения, които се отнасят до вътрешни закони за имплементиране на общностни директиви[80] в приложение на чл. 88-1 от Конституцията, Конституционният съвет постановява, че „*транспонирането на общностна директива във вътрешното право зависи от кон-*

[77] CE, Ass, 30/10/1998, Sarran – Levacher et autres, *GAJA*, n°117.

[78] Cass, Ass. Plén., 2/06/2000, Fraisse, n°4, p. 7.

[79] **A. RIGAUX** и **D. SIMON**, *Droit communautaire et Constitution française: une avancée significative de la cour de cassation*, Europe, août-septembre. 2000, p. 3.

[80] Cons. const., 10/06/2004, DC n°20047-496, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, JORF, 22/06/2004, p. 11180, и Cons. const., 1/07/2004, DC 2004-497, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, JORF, 10/07/2004, p. 12506.

ституционно изискване, което не може да бъде противопоставено на каквото и да е условие, което противоречи на конституцията". В това решение може да се види признание от страна на Конституционния съвет на спецификата на Общностното право. Интегрирането на Общностното право във вътрешния правен ред не може да зависи от традиционните механизми, характерни за международноправните норми[81]. При все това Конституционният съвет предвижда възможност да анулира разпоредби от закона за транспониране на директивата, ако те категорично противоречат на конституционни разпоредби. Едно такова решение, макар и да признаем, че никога няма да намери приложение, поставя повече въпроси във връзка с условията на този контрол, отколкото решава[82]. Освен това важно е да се отбележи върховенството на националната конституция по отношение на каквато и да е норма, дори тя да принадлежи на правен ред, който е така специфичен, както Общностният.

Дали Европейската конституция може да се противопостави на утвърждаването на върховенството на вътрешния конституционен ред, за да може да изгради един нов правен ред, в който тя да бъде на върха? Ясно е, че текстът на Конституцията не променя съществуващите отношения между правото на Съюза и националните правни системи и по-специално конституционното право на държавите членки.

---

[81] От тази гледна точка, ако анализът на Съвета изглежда дързък, държейки сметка за характера на чл. 88-1, трябва да се въведе специална конституционна разпоредба, посветена на участието на Франция в Европейските общности и Европейския съюз, разпоредба, различна от тази, посветена на международните договори.

[82] Подобен контрол предполага да се определи какво означава категорично противоречие с конституционна разпоредба. Освен това този контрол може да се осъществи само ако законът „*не се задоволява само с това да определи последиците от безусловната и ясна разпоредба на директивата*" (DC 2004-497, cons. 20), което предполага Конституционният съд да уважи свободата на преценка, предоставена от директивата на националния законодател. По този въпрос вж. **B. GENEVOIS**, *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé*, Revue RFDA, juillet-août 2004, p. 651-661; и **X. MAGNON**, *Le chemin communautaire du Conseil constitutionnel: entre ombre et lumière, principe et conséquence de la spécificité constitutionnelle du droit communautaire*, Europe, août-septembre. 2004, p. 6-12.

Участниците в Конвента предпочетоха да „конституционализират" принципа на върховенството, вместо той да остане достижение единствено на юриспруденцията. Въпреки този забележителен напредък ясно видно е, че не става въпрос за обща разпоредба. Германският основен закон съдържа следния принцип „*федералното право има примат над правото на лендерите*" (чл. 31). По същия начин Конституцията на Съединените щати постановява, че „*настоящата конституция и законите на Съединените щати, които са приети в нейно приложение, и всички договори, които са сключени или ще бъдат сключени под юрисдикцията на Съединените щати, ще бъдат върховно право на страната: те са задължителни за съдиите във всеки щат, независимо от която и да е конституционна или законова разпоредба, на който и да е щат*" (чл. VI). От своя страна чл. I-6 от Конституционния договор установява принципа на върховенството на правото на Съюза „*при упражняване на компетенциите, които са му предоставени*". Следователно върховенството е ограничено и в тази резерва можем да видим приложението на принципа на специализацията на международните организации. Трябва да предположим, че отношенията между нормите на Правото на Съюза и националните норми се определят изцяло от принципа на примата. Имайки предвид текста, е трудно да се стигне до заключението, че препращането към общностния начин в чл. I-1 и конституционализацията на съществуващата юриспруденция на Съда от заключителните разпоредби са доказателство за обратната тенденция, за постоянното приложение на тези принципи и за техния начин на приложение. В първата декларация към Конституцията МПК приема, че „*чл. I-6 се отнася до съществуващата юриспруденция на Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд*".

Така заключението на Оливие Гоен, според когото „*решението, което се взе на 10 юни 2004 г., има бъдеще само ако проектът за формален договор за приемане на материална конституция на Европа се провали*", ни изглежда спорно.[83] Трябва да се има предвид,

[83] **O. GOHIN**, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 10 juin 2004*, JCP Administrations et collectivités territoriales, n° 40–41, 4/10/2004, p. 1263-1266.

че този текст е договор от формална гледна точка, и цитираните разпоредби за отношението между нормите на Съюза и националните норми не променят досегашния режим. В своето решение от 19 ноември 2004 г. относно Договора за приемане на Конституция за Европа Конституционният съвет ясно формулира, че „*наименованието на този нов договор не предполага конституционност, ...всъщност именно от неговия чл. I-5 относно отношенията между Съюза и държавите членки произтича, че това наименование няма отношение към съществуването на Френската конституция и нейното място на върха на вътрешния правен ред*".

Според Оливие Гоен, прокламирайки спазването от Съюза на „*националната идентичност* [на държавите членки], *характеризираща техните основни политически и конституционни структури*", чл. I-5 може да се приеме като политическа декларация, която няма голяма тежест в сравнение със задължителния характер на принципа на върховенството, уреден в чл. I-6[84], доколкото всички актове на Общностното право, включително и Конституцията, имат примат над правото на държавите членки, включително и Френската конституция. Ако този общностен правен ред е интегриран във вътрешния правен ред, Европейската конституция ще се намира на върха на правния ред, в който тя е интегрирана. Все пак този анализ не съответства на принципа на предоставените компетенции и на факта, че става въпрос за договор, при който прехвърлянето на компетенции е осъществено от държавите, които единствени имат „*компетентност за компетенциите*".

Освен това трябва да отдадем дължимото на заключението на Франсоа Лючер, който приема, че не е било необходимо Конституционният съвет да бъде сезиран, тъй като „*Конституционният съвет проверява само съобразността на френския закон, а {интегрирането на Конституцията за Европа} има само една последица: тя позволява на Конституционния съвет да се произнесе дали френският закон е съобразен с Конституцията за Европа*"[85]. Авторът основава своя анализ на

---

[84] **O. GOHIN**, *Conseil constitutionnel et Constitution européenne: les trois contradictions*, commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004, *JCP Administrations et collectivités territoriales*, n° 53, p. 1707-1710.

[85] **F. LUCHAIRE**, *Le Conseil constitutionnel devant la Constitution pour l'Europe*, *RFDC*, 59, 2004, p. 465-471.

първата декларация към Конституцията, която вече беше цитирана. СЕО вече се е произнесъл по въпроса за „*върховенството на Европейското право по отношение на националните конституции*"[86]. Все пак трябва да се обърне внимание на начина, по който е създадена Европейската конституция: именно националните учредителни власти я правят възможна, осъществявайки конституционни изменения, които да допуснат прехвърлянето на суверенитет, което впоследствие се урежда от договора. Откакто изостави практиката „*IVG*" от 1975 г. и започна да осъществява контрол за съответствие на законите с конвенциите, малко вероятно е Конституционният съвет да осъществява контрол за съответствие на законите с Европейската конституция[87].

Въпреки това един от аргументите на автора е трудно опровержим: въвеждането във Френската конституция на принципа на върховенство на Европейското право по силата на чл. 88-1. На пръв поглед изглежда, че тази разпоредба се прилага само по отношение на вторичното право на Съюза, имайки предвид вече цитираните решения на Конституционния съвет. Но в своята редакция от 2 март 2005 г. чл. 88-1 изрично препраща към Договора за приемане на Конституция за Европа[88]. Оттук може да се заключи, че по този начин Конституционният договор придобива конституционна стойност за националния съд. До това решение вече се стигна по време на ратификацията на Договора от Маастрихт и чл. 88-3 изрично препрати към този текст[89].

По този начин се изгражда един правен ред, в който Европейската конституция става част от конституционния

---

[86] Авторът цитира решенията *Costa*, *Köster* и *Simmenthal*.

[87] В противен случай остава Конституционният съвет да осъществява този контрол още преди принципът на върховенството да бъде конституционализиран, имайки предвид разпоредбите в Договора за Европейската общност, тълкувани в светлината на юриспруденцията на СЕО.

[88] Чл. 88-1 „ *Съобразно условията, предвидени в Договора за приемане на Конституция за Европа, подписан на 29 октомври 2004 г., Република Франция участва в Европейския съюз, който е съставен от държави, които свободно са избрали да упражняват съвместно някои компетенции*."

[89] **B. GENEVOIS**, *Le traité sur l'Union européenne et la Constitution révisée*, a propos de la décision du Conseil constitutionnel n°92-312 DC de 2 septembre 1992, *RFDA*, novembre – décembre 1992, p. 949.

блок на Франция и заема същата позиция, която заема и Френската конституция. В своето решение от 19 ноември 2004 г. Конституционният съвет, изглежда, не приема това, имайки предвид цитираните вече мотивите относно опростената процедура за изменение. По този начин по отношение на договора се прилага уредбата на международните договори. Поради тази причина трябва да приемем, че националната учредителна власт съблича договорните одежди на Европейската конституция.

Правният ред, такъв какъвто ще бъде той след влизане в сила на Конституционния договор, поражда много въпроси. Може да се предположи, че нормите на Конституционния договор ще бъдат приети за норми от конституционен ранг, но това може да стане само по волята на учредителната власт и след преценка от страна на Конституционния съд. От друга страна, правният ред, такъв, какъвто съществува, не приема непременно Европейската конституция като върховна норма. Едно такова развитие няма да бъде толкова последица от разпоредбите на Конституционния договор, колкото резултат от съгласието на националната учредителна власт за това, че бъдещето на Европейската конституция зависи от суверенната воля на държавите. В тази връзка трябва да се отбележи, че условията за приемане на този текст във вътрешното право са различни в различните държави, което отново противоречи на идеята за единния правен ред.

Юриспруденцията на СЕО и на Конституционния съвет във връзка с отношението между правото на Съюза и вътрешното право е много по-ясна, въпреки че решението на този въпрос предполага много повече неясноти[90]. В този смисъл трудно може да се говори за революция[91].

---

[90] Сенаторът, професор Патрис Желард, който е докладвал пред Сената проектозакона за изменение на Част XV от Конституцията, отбелязва: „Следователно ние всъщност отиваме към нещо, което не познаваме... *Позволете ми да спомена, че що се отнася до европейската конструкция, в бъдеще няма да се колебаем да правим конституционни анализи. В действителност механизмите на международното публично право са станали неприложими за европейската конструкция и без съмнение трябва да бъдат създадени нови правила.*", Заседание от 15/02/2005.

[91] **D. SIMON**, *L'examen par le Conseil constitutionnel du traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe: fausses surprises et vraies confirmations*, *Europe*, février 2005, p. 6 – 9.

Уредбата на разделянето на компетенциите в европейската конституция не е достатъчна, за да приемем, че по този начин се създава единен „монолитен" правен ред. Съществуването на два конституционни правопорядъка поражда дуализъм в правните системи. Връзките между тези две правни системи се уреждат от принципите на Общностното право, които, без да бъдат принципи на международното публично право, не са и принципи на една държава, дори и тя да е федерация. Ако се върнем отново към модела на Келзен, трудно е даже да говорим за конституция, тъй като Европейската конституция не е основание за валидността на всички норми, които се прилага в границите на „*европейската територия*"[92].

Освен това единството на този правен ред се развива в условия на засилено сътрудничество. Освен факта, че всички норми, които са приложими на европейската територия, не произтичат директно или индиректно от Конституцията (държавите упражняват суверенно своите национални компетенции), някои норми, приети в рамките на това засилено сътрудничество, няма да бъдат приложими върху цялата територия, върху която ще се прилага конституцията. Следователно в рамките на европейския правен ред могат да бъдат разграничени две подсистеми.

В заключение Конституционният договор само преначисва онова, което вече е било прието. Въпреки това той има заслугата, че, от една страна, определя мястото на юриспруденцията на Съда, като по този начин слага край на критиките за преторианския произход на процеса на конституционализация на Общностния правен ред[93], и, от друга страна, преодолява една голяма празнина на предишните договори, включвайки Хартата на основните права – важен елемент, за да бъде определен един текст за конституционен. В този смисъл „*източник на правото на Европейския съюз*

---

[92] Използването на този термин остава дискусионно, тъй като в проекта за договор не се споменава за „*европейска територия*", която би могла да бъде съвкупността от териториите на държавите членки.

[93] Със своята прозрачност работата на Конвента даде истинска легитимност на текста, а оттам и на „конституционализацията" на европейския правен ред.

беше договор, който беше вече конституционен. Днес източникът е конституция, която още е договор"[94].

Текстът имаше терминологичен избор – конвенция, конституция, закон, рамков закон – с цел да доближи Европа до гражданите и „*европейския модел до националния конституционен модел, запазвайки неговите особености: исторически, политически и правни, които се основават на националните системи, от които черпят легитимност за своето съществуване*"[95].

И така, съгласявайки се с думите на Жан-Мишел Бланкер, може ли да се каже, че „*учредителната власт като такава не е намерила все още своя израз, тъй като все още не е гласувала ...за новите условия за вземане на решение и за новите принципи. Лок и Монтескьо няма да са достатъчни, за да се разберат вътрешните процеси на взаимодействие, които протичат в рамките на един субект, който е преминал отвъд познатите правни категории, като се основава именно на тях. Проектът за Европейската конституция ни въвежда в една нова ера от развитието на понятието за конституция*"[96]. Класически понятия като държава и суверенитет са обект на дискусия именно защото те не ни позволяват да приемем съществуването на „транснационалния конституционализъм"[97], който ни помага да разберем по-добре Европейския съюз и той да престане да бъде правен субект с неясна идентичност. Не е възможно да определим като конституционен един текст, който въпреки своите претенции формално остава акт *sui generis,* който е между конституция и акт на международното право.

Тази особеност намира основание в правото на оттегляне, уредено в чл. I-60, което е отстъпление в сравнение с Учредителните договори. То позволява на държавите да вземат ед-

---

[94] **L. GERARD**, *Traité constitutionnel, une réalité juridique*, *RDP*, 2003 г., n° 5, p. 1263.

[95] **J.-M. BLANQUER**, *Le projet de Constitution européenne: entre pacte fédératif et ordre constitutionnel coopératif*, *RDP*, 2003, n° 5, p. 1279.

[96] *Ibid.*

[97] Терминът е заимстван от Рено Деус, който говори за „*транснационален конституционализъм*", **R. DEHOUSSE** (Dir.), *Une Constitution pour l'Europe?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politique, 2002, Paris, p. 20: „*…основните елементи на новата форма на транснационалния конституционализъм, който се развива в Европа през последните десетилетия...*".

нестранно решение и да излязат от Съюза[98]. Предвиждайки процедура за национална ратификация на бъдещите изменения, Европейската конституция създава предпоставки за спиране на процеса на политическа интеграция.

Следователно към настоящия стадий от развитието на правните категории сме изправени пред една привидна терминология. Не бихме могли да приемем като единствено обяснение спецификата на правото на Европейския съюз, защото, както ни внушава Пиер-Ив Монжал, това е създаването на нова схема на анализ, която трябва да разбуди духовете[99].

[98] Подобна разпоредба не съществува в Договора за Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност. Правото на оттегляне безспорно е възможно при условията, предвидени във Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. Все пак изричното уреждане на тази възможност има своята парадоксална важност.

[99] **P.-Y. MONJAL**, *Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe: quels fondements théoriques pour le droit constitutionnel de l'Union européenne?*, *RTDE*, 3/2004, p. 475.

ГРАЖДАНСТВОТО НА СЪЮЗА И КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА: МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИЯ КОМПРОМИС И ЮРИДИЧЕСКИЯ ЛАКСИЗЪМ

Силвен Лоран
Докторант в Университета Рен-I

Европейското гражданство е в сърцето на Договора за приемане на Конституция за Европа[1] (в текста ще бъде наричан Европейска конституция[2]). Европейският гражданин се споменава повече от четиридесет пъти в Европейската конституция, а три от дяловете са посветени на гражданството на Съюза[3]. Това доказва, ако въобще е необходимо доказване, демократичната цел на текста и потвърждава алтруистичния подход на неговите автори, натоварени със задачата да изготвят „*проект за конституция в името на гражданите на държавите на Европа*"[4]. Първите членове на конституцията са изключително многословни: тя е била „*изработена в името*" и „*вдъхновена от волята*" на гражданите на държавите (чл. I-1). Европейският съюз, който е основан на демократичните стойности (чл. I-2), има за цел „*благоденствието на своите*

[1] Договор за приемане на Конституция за Европа ЈО С 310 от 16 декември 2004 г., с. 1.

[2] Изразът „Европейска конституция" се използва за удобство. Той не предрешава дебата за природата и юридическата уместност на използваните понятия. По този въпрос вж. **D. MAUS,** *A propos de la Constitution européenne: les mots et la chose*, Revue parlementaire et politique, 2002, p. 32, както и **L. BURGORGUE-LARSEN,** *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe au carrefour des ambivalences*, in: *L'intégration européenne au XXI^ume^ siècle, En hommage a Jacques BOURRINET*, Материали от конференцията на 13 и 14 юни 2003 г., La Documentation Française, Coll. Monde européen et international – CERIC, 2004, p. 39.

[3] Част I, Дял II: *Основни права и гражданство на Съюза*; Част II, Дял V: *Гражданство*; Част III, Дял II: *Недискриминация и гражданство*.

[4] Последният параграф от преамбюла на Европейската конституция свидетелства за признателността към „*Европейския конвент за изработването на проекта на тази конституция от името на гражданите и на държавите на Европа*".

народи", предоставяйки *„на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие"* (чл. I-3). Споменаването на гражданите обаче не е ново. Още от 1958 г. целта да се достигне до *„все по-тесен съюз между европейските народи"* се споменава във всички договори. При все това конституционното упражнение засилва и легитимира демократичния характер на Съюза. Проф. Доминик Русо напомня, че *„ако един договор споменава на първо място държавата, една конституция обикновено се позовава първо на гражданите"*[5].

Връзката и участието на европейските граждани в процеса на конституционализация на Европейския съюз не бива да изненадва, тъй като е безспорен фактът, че този процес се корени до голяма степен в демократичния дефицит[6], който е отдавна очертан и се проявява особено ясно по повод приемането на Договора от Ница[7]. Като израз на признание за безпомощност в декларация към договора, свързана с бъдещето на Европа, държавните и правителствените ръководители признават *„необходимостта да се подобри и да се осигури постоянната демократична легитимност и прозрачност на Съюза и на неговите институции с цел те да бъдат по-близо до гражданите и държавите членки"*[8]. По време на Европейския съвет в Лаакен през декември 2001 г. същите държавни и правителствени ръководители отбелязват, че *„декларацията и перспективите, които тя предвижда, бележат важен етап за гражданите в процеса на изграждане на Съюз, който да бъде по-достъпен и по-силен, за да постигне своите цели"*. За да отговорят на изискванията за *„демократичната конструкция на Европа"* и на *„очакванията на европейските граждани"*, политиците предлагаха да се отвори *„пътят към една конституция за европейските граждани"*[9]. От

---

[5] **D. ROUSSEAU,** *Citizenship in Abeyance*, European Constitutional Law Review, n° 1, v. 1, 2005, p. 44.

[6] **C. REICH,** *Qu'est-ce que… le déficit démocratique?*, Revue du Marché commun, n° 343, janvier 1991, p. 14

[7] Договорът от Ница, изменящ Договора за Европейския съюз, Договорите за създаване на Европейските общности и някои свързани с тях актове. JO C 80 du 10 mars 2001, p. 85.

[8] Точка 6 от Декларация 23 относно бъдещето на Съюза, приложена към Договора от Ница.

[9] Заключения на Европейския съвет в Лаакен от 14 и 15 декември 2001 г. *Bull. UE 12-2001*, точки от 1.1 до 1.29.

гледна точка на използвания метод трябва да се добави, че става въпрос също така и за „*конституция от европейските граждани*", тъй като Европейският конвент, натоварен с изработването на проект за конституция[10], направи всичко необходимо, за да доближи в максимална степен европейските граждани до своята работа.

По време на тържественото откриване на първото заседание на Европейския конвент на 28 февруари 2002 г. в своята встъпителна реч председателят Жискар д'Естен съобщава, че въпреки краткото време, през което ще работи Конвентът (март 2002 г. – юли 2003 г.), той не е готов „*да жертва... автентичното послание на европейските граждани*"[11]. Председателят на Европейския парламент Пат Кокс добавя: „*Европейският парламент придава особено голямо значение на диалога с гражданите и гражданското общество*"[12]. Участието на европейските граждани намира множество форми на изява[13]. На първо място по пътя на представителството, чрез присъствието на петдесет и шест национални, шестнадесет европейски депутати, директно избрани представители на гражданите на държавите членки и на Съюза; по силата на последвалите консултации в рамките на Конвента, които се изразяват в присъствието на тринадесет наблюдатели, представители на Икономическия и социален комитет, Комитета на регионите, европейските социални партньори и Европейския омбудсман; най-накрая, по силата на прякото участие, Интернет форум, които да позволи на сдруженията на гражданското общество не само да правят

---

[10] По силата на заключенията на Съвета от Лаакен Конвентът има за цел да осигури „*широко обхватна и прозрачна подготовка за следващата междуправителствена конференция*". Идеята да се изготви проект за конституция не следва изрично от текста

[11] Встъпителна реч на президента Валери Жискар д'Естен Valéry GISCARD D'ESTAING при откриването на Конвента за бъдещето на Европа. Речта може да бъде прочетена на Интернет-страницата на Конвента: www.european-convention.eu.int

[12] Реч на г-н Пат Кокс, председател на Европейския парламент, по повод тържественото откриване на Конвента за бъдещето на Европа. Речта може да бъде прочетена на Интернет-страницата на Конвента.

[13] За цялостен анализ вж. **M.-F. LABOUZ,** *La société civile européenne dans le cadre de la Convention*, in: **C. PHILIP** и **P. SOLDATOS** sous la direction de *La Convention sur l'avenir de l'Europe, essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruylant, 2004, p. 209.

предложения за изработването на проекта за конституция, но и да коментират окончателния проект. Повече от 500 организации представят над 900 предложения[14]. Същите тези организации бяха изслушани на пленарно заседание на Конвента на 24 и 25 юни 2002 г., посветено на гражданското общество[15]. Накрая Конвентът се превърна в „успешен пример за диалога с гражданското общество"[16], вдъхновявайки осъществяването на множество дебати на национално ранище[17].

Дебатът за бъдещето на Европа, който се развива по време на работата на Конвента, предизвиква истинско увлечение сред гражданите, което може да се проследи в държавите, които са избрали за Европейската конституция процедура на ратификация чрез референдум. По този начин се появи една европейска агора, в която гражданството на Съюза намери поле за изява. Все пак гражданството на Съюза е стара идея, която неизбежно се свързва с идеята за политическия съюз. Политическото измерение на понятието за гражданство обяснява причината за препращането към него в проекта за конституция, изработен от Европейското движение през 1952 г., в който е записано, че „*всички граждани на държавите членки са граждани на Общността. Те имат политически права, определени със Статут*"[18]. След Договора от Маастрихт сме изправени пред „*юридическа трансформация на политическата воля*"[19] на държавните и правителствените ръководители с цел „*да се усили защитата на правата и интересите на гражданите на държавите членки*"[20]. Един от испанските преговарящи при изработването на Договора от Маастрихт

---

[14] Интернет-страницата е архивирана, но е активна: http://europa.eu.int/constitution/futurum/forum_convention/index_fr.htm

[15] Обобщение на тази сесия може да бъде прочетено на страницата на Европейския конвент.

[16] **F. DELOCHE-GAUDEZ,** *La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux: une méthode constituante?*, in: **R. DEHOUSSE**, Une Constitution pour l'Europe, Presses de Science Po, 2000, p. 196.

[17] За повече информация вж. Интернет-страницата на Европейската комисия, посветена на дебата за бъдещето на Европа: http://europa.eu.int/constitution/futurum/

[18] *Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950 a 1982*, вътрешен документ на Институционната комисия на Европейския парламент.

[19] **M.-J. GAROT**, *La citoyenneté de l'Union européenne*, L'Harmattan, 1999, p. 235.

[20] Чл. 2 от Договора за Европейски съюз.

защитава идеята за европейско гражданство с факта, че „*не е възможно да се изгради един политически съюз без предварително ясно разграничаване и без да се определи кои са лицата, които принадлежат към този съюз*"[21].

Макар да получи своята конституционна уредба и да бе признато от Съда на Европейските общности за „*фундаментален статут на гражданите на държавите членки*"[22], европейското гражданство си остана един неопределен институт. Бруно Котр обяснява, че „*интелектуалният продукт по тази тема... е разделен на две категории. От една страна, представителите на юридическия или институционалния подход очертават първо появата и след това утвърждаването на концепцията и на обхвата на европейското гражданство.... От друга страна, представители на политическия подход анализират европейското гражданство от гледна точка на неговите неясни прояви*". Безспорен е фактът, че макар и доктрината да признава преимуществата на европейското гражданство, то е чест обект на смесени оценки. Според професорите Блуман и Дюбос гражданството на Съюза „*е белязано от знака на неяснотата*"[23]. Франсоа д'Арси добавя, че гражданството „*съдържа повече символика, отколкото права*"[24]. Професор Ковар констатира, че „*европейското гражданство интригува, безпокои и разделя*"[25]. Професор Лочак констатира, че не можем да не бъдем учудени „*от незавършеността и блясъка на това гражданство*"[26].

---

[21] **P. SOLBES MIRA,** *La citoyenneté européenne*, Revue du Marché commun, n° 345, mars 1991, p. 169.

[22] СЕО, 20 септември 2001 г, *Grzelczyk*, C-184/99. Точка 31 определя, че „статутът на гражданите на Съюза е фундаментален статут на гражданите на държавите членки, който им позволява в еднакви условия да получат еднакво правно третиране, независимо от тяхната националност, без това да води до изменение на изрично предвидените ограничения по този повод".

[23] BLUMANN (C.) et BOULOUIS (L.) – *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, 2004 г., с. 94.

[24] D'ARCY (F.) – *Les politiques de l'Union européennes*, Montchrestien, 2003 г., с. 103.

[25] Цитиран по AUBIN (E.) – «La citoyenneté de l'Union européenne dix ans après: quid novi?», *Actualité juridique de droit administratif*, n° 39, 17 ноември 2003 г., с. 2064.

[26] LOCHAK (D.) – «La citoyenneté européenne, facteur d'union ou vecteur d'exclusion?», в KOUBI (G.) – *De la citoyenneté européenne*, материали от кон-

Европейското гражданство безпокои дотолкова, доколкото разочарова. Така, както е уредено в европейските договори, „*думата „гражданство" създава чувство на изненада и чувство на очакване*"[27]. Не трябва да се забравя, че гражданството на Съюза е едно динамично понятие, чието „*конкретно значение ще зависи от развитието на Европейската общност*"[28]. Поставено между смелостта и предпазливостта, амбицията и инертността, европейското гражданство, изглежда, се е превърнало в обект на политически консенсус по отношение на неговата символика, но се натъква на юридически разногласия по отношение на неговото действие[29]. Уредбата на европейското гражданство в Европейската конституция поставя въпроса за неговите основи, природа, условия и цел. Продукт на политически компромис и юридическо „*снизхождение*", гражданството на Съюза представлява отстъпление от концепцията за националното гражданство **(Част първа)**. Въпреки дебата в доктрината във връзка с природата на европейското гражданство, Европейската конституция използва тази концепция, за да доближи Европа до гражданите. Тя предлага да укрепи гражданския дух чрез утвърждаването на демокрация на участието **(Част втора).**

ференция, проведена на 3, 4 и 5 ноември 1993 г., Юридически факултет на Нант, Litec, 1995 г., с. 54.

[27] DENQUIN (J.-M.) – «Citoyenneté», в ALLAND (D.) et RIALS (S.) – *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003 г., с. 200.

[28] SOLBES MIRA (P.) – «La citoyenneté européenne», с. 169.

[29] По този въпрос вж. декларацията на Дания към ратификацията на Договора от Маастрихт, в която се пояснява, че „*гражданството на Съюза е политическо и правно понятие, което е напълно различно от понятието за гражданство според конституцията на Датското кралство и датската правна система. Нито една от разпоредбите на Договора за Европейския съюз не съдържа и не предвижда задължение да се създаде гражданство на Съюза по смисъла на гражданството на една държава членка*".

ЧАСТ ПЪРВА

КОНСТИТУЦИЯТА И ЕВРОПЕЙСКОТО ГРАЖДАНСТВО: ОГРАНИЧЕНИЯ НА ЕДНА НЕЯСНА КОНЦЕПЦИЯ

Включвайки европейското гражданство в Договора за Европейския съюз, държавните и правителствените ръководители са очаквали да засилят чувството на принадлежност на всеки един индивид към новосъздадения политически субект. Един от членовете на испанската делегация пише, че за да може да намери своята реализация, европейското гражданство трябва „*да получи ясна юридическа рамка, права и задължения, както това е направено в националните държави*"[30]. Тази цел съвсем не е постигната и европейското гражданство остава много встрани от националното. От една страна, както придобиването, така и реализирането на европейското гражданство зависи от държавите членки (§ 1). От друга страна, десет години след неговата поява то остава понятие без реално съдържание (§ 2).

I. Европейското гражданство, лишено от своя автономия

Положението на гражданина зависи до голяма степен от чувството на принадлежност към определена политическа общност. На основата на тази връзка трябва да се отбележи, че европейското гражданство зависи от държавната рамка, в която е поставено, както по отношение на неговото придобиване, така и по отношение на неговото реализиране. При тези обстоятелства и поради липса на независими условия за възникване (А) европейското гражданство има характера на допълнително за европейските граждани (Б).

[30] SOLBES MIRA (P.) – «La citoyenneté européenne», с. 169.

А. Търсенето на адекватен критерий като основание на европейското гражданство

Чл. I-10 от Европейската конституция предвижда: „*всеки гражданин на държава членка е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя*". Европейската конституция повтаря без изменение установеното от Договорите от Маастрихт и Амстердам определение на гражданството на Съюза.

Доктрината, единодушна по този въпрос, приема, че гражданството на Съюза е едно субординирано гражданство, що се отнася до неговото придобиване[31]. Това означава, че то е безвъзвратно свързано с националните правни системи. От юридическа гледна точка понятието европейско гражданство остава незадоволително, тъй като е „*лишено от собствена система на придобиване, която да бъде изградена на общностно ниво*"[32]. Във връзка с чл. 3 от Договора за Европейски съюз, изработен от Европейския парламент[33], през 1980 г. професор Капоторти отбелязва, че „*фактът, че придобиването или загубването на гражданството на една държава членка е абсолютно необходимо условие за придобиването или загубването на гражданството на Съюза, ясно демонстрира, че всяка държава членка запазва непокътната своята свобода да избира принципа, по който да се придобива гражданство* (*jus soli или jus sanguinis*)"[34].

Безспорен е фактът, че в рамките на държавите членки никой не може да оспорва исторически предопределената връзка между националността и гражданството. Въпреки

---

[31] CONSTANTINESCO (V.), KOVAR (R.) et SIMON (D.) – *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, Economica, 1995 г., с. 130, както и KOVAR (R.) – «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», в PHILIP (C.) et SOLDATOS (P.) – *La citoyenneté européenne*, Actes du Colloque Chaire J. Monnet, декември 1998 г., Lyon, Ed. Université de Montréal, 2000 г., с. 85.

[32] JACQUE (J.-P.) – *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, второ издание, 2003 г., с. 107.

[33] Резолюция на Европейския парламент от 14 февруари 1984 г.във връзка с проекта за Договора за създаване на Европейския съюз, JO C 77 от 19 март 1984 г., с. 53.

[34] CAPOTORTI (F.), HILF (M.), JACOBS (F.) et JACQUE (J.-P.) – *Le traité d'Union européenne, commentaire du projet adopté par le Parlement européen, le 14 février 1984*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 1985 г., с. 34.

това двете понятия имат различно съдържание. Професор Морин противопоставя „*националността като принадлежност, която очертава връзката между индивида и държавата, [на] гражданството като участие, което определя правата и задълженията на този индивид в рамките на държавата*"[35]. Подчинявайки придобиването на гражданството на Съюза на предварителното придобиване на национално гражданство на една държава членка, държавните и правителствените ръководители не само осигуряват невъзможността да се разграничи европейското гражданство от европейската националност, но също така запазват своите прерогативи във връзка с уредбата на националността[36]. Както отбелязват Патрик Вейл и Рандъл Хансен, става въпрос за запазване на националния характер на „*прерогатива на държавата за приобщаване и изключване*"[37].

Според Жак Муржон гражданството е „*предпочитаният, ако не единственият начин, чрез който групата приема индивида като част от нея, такава, каквато е, а за индивида – начинът, чрез който той изразява принадлежността си към групата*"[38]. С други думи, отчитайки условията за неговото придобиване, европейското гражданство се превръща в източник на неравенство по отношение на гражданите на държавите членки и причина за изключване на граждани на трети страни. Дискриминиращият характер на европейското гражданство произтича от различията в условията за придобиване на гражданство на отделните държави членки, въпреки че, както подчертава Первенш Бере, „*не е нужно разнородността*

---

[35] MORIN (J.-Y.) – «La citoyenneté européenne comparée avec la citoyenneté dans les unions de type fédéral», в PHILIP (C.) et SOLDATOS (P.) – *La citoyenneté européenne,* с. 97.

[36] Това заключение се потвърждава и от декларацията относно гражданството на държава членка към Договора за Европейски съюз, която предвижда, че „*когато в Договора за създаване на Европейската общност се използва понятието „граждани на държавите членки", въпросът дали дадено лице притежава гражданство на държава членка трябва да бъде уреден само въз основа на националното законодателство на съответната държава членка*".

[37] WEIL (P.) et HANSEN (R.) – «Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?», в WEIL (P.) et HANSEN (R.) – *Nationalité et citoyenneté en Europe*, La Découverte, 1999 г., с. 9.

[38] MOURGEON (J.) – «Citoyenneté et ordre juridique», в KOUBI (G.) – *De la citoyenneté européenne*, с. 21.

на законите, които уреждат придобиването на гражданство, да бъде преодолявана; тя е резултат от различията в културите и правните традиции във всяка една държава членка. От друга страна, различията в условията за придобиване на европейско гражданство върху една или друга територия на Съюза е източник на дискриминация"[39]. Европейското гражданство има за цел да предостави еднакъв статут на европейските граждани, членове на автономен наднационален правен ред. Зависимостта на достъпа до този статут от предварителното придобиване на гражданство на една държава членка би трябвало да доведе до хармонизация на права, произтичащи от гражданството в рамките на Съюза[40]. Поради това целта да се постигне равенство между европейските граждани чрез европейското гражданство се превръща в недостижима. Това неравенство е в противоречие с член I-45[41] от Европейската конституция, който урежда принципа на равенството на правата на всички европейски граждани[42]. Тъй като европейското гражданство би трябвало да засили чувството на принадлежност към Европейския съюз, връзката и дори подчинеността на гражданството на една държава членка води до убеждението, че европейските граждани са преди всичко национални граждани.

Следователно необходимо е да се разгледат други критерии, на базата на които европейското гражданство да се превърне в средство за установяване на единството и равенството между гражданите на Съюза. Според Доминик Шнапер „*гражданството може да се реализира както на национал-*

---

[39] BERES (P.) – «Quelle citoyenneté pour l'Union?», *contribution a la Convention européenne*. CONV 576/03, 25 февруари 2003 г. Докладът може да бъде прочетен на Интернет-страницата на Европейския конвент.

[40] По отношение на правото на гражданство във всяка една държава членка вж. WEIL (P.) et HANSEN (R.) – «Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?», с. 9.

[41] Член I-45 от Договора за приемане на Европейска конституция: „*Във всички свои дейности Съюзът зачита принципа на равенство между своите граждани. Те се ползват от еднакво внимание от страна на неговите институции, органи и служби*."

[42] Принципът на равенството между гражданите е изрична проява на принципа на равенство, уреден в чл. II-80 и по силата на който „*Всички са равни пред закона*".

но, така и наднационално равнище. Връзката между нацията и гражданството не е логическа, а историческа"[43]. Нещо повече, професор Муржон приема, че „*за разлика от широко разпространената идея националността няма да бъде критерият (още по-малко единственият), който да определя гражданството*"[44]. За да бъде напълно ефикасен и за да не представлява фактор за изключване, европейското гражданство трябва да се освободи от каквато и да е връзка с националността. В този смисъл са предложенията, направени от доктрината[45], от институциите[46], както и от политическите субекти[47], според които европейското гражданство не трябва да се основава на изключителния критерий националност, а на един по-гъвкав критерий, какъвто е местопребиваването. Професор Фалон припомня, че „*като един емблематичен елемент на идентичността на Съюза гражданството не бива да се определя най-вече по критерия местопребиваване, като по този начин намира израз същинската автономия на общностния правен ред, определен по отношение на субектите, които са характерни само за него*"[48]. Освен това този подход би бил в съответствие с практиката. Трябва да се отбележи, че един път придобито, гражданството на Съюза се упражнява на основата на географския критерий за местопребиваване. Поради това един френски

[43] SCHNAPPER (D.) – «Construire la citoyenneté politique en Europe», dans Fondation Robert Schuman / Association Jean Monnet – *Europe, hier – aujourd'hui – demain*, Economica, 2000 г., с. 139. Авторът добавя още, че връзката между националността и гражданството, е исторически факт „без значение".

[44] MOURGEON (J.) – «Citoyenneté et ordre juridique», с. 22.

[45] LOCHAK (D.) – «La citoyenneté européenne, facteur d'union ou vecteur d'exclusion?», с. 51; GAROT (M.-J.) – *La citoyenneté de l'Union européenne*, с. 267 и сл.

[46] Доклад на Европейския парламент, изготвен от името на институционалната комисия относно гражданството на Съюза. Doc. A3-300/91, стр. 5 и сл.; Мнение на Европейския икономически и социален комитет относно възможността за придобиване на гражданството на Европейския съюз, 14 май 2003 г., Doc. SOC/141.

[47] BERES (P.) – «Quelle citoyenneté pour l'Union?».

[48] FALLON (M.) – «Les droits fondamentaux liés a la citoyenneté de l'Union européenne sous les regards croisés du traité C.E. et de la Charte», в CARLIER (J.-Y.) et DE SCHUTTER (O.) – *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son apport a la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruylant, 2002 г., с. 164.

гражданин може да упражнява правото на глас на местни и европейски избори само в тази друга европейска държава, в която местопребивава. По същата причина правото на свободно движение съдържа в себе си мобилността на гражданите, а оттам и смяната на местопребиваването.

Проблематиката на европейското гражданство се основава на съотношението между приложното поле на неговите *ratione personae* и приложното поле на *ratione materiae*. Ако е неоспоримо, че гражданството може да намери „*своя цялостен символичен израз, ако се откаже на тези, които не са граждани, това, което се предоставя на тези, които са граждани на Съюза*"[49], то това означава да се предвидят специални права за европейските граждани. Може само да се съжалява, че „конституционният момент" не е подходящият повод за откъсването на европейското гражданство от гражданствата на държавите членки, тъй като пребиваващите в Европейския съюз са основните негови субекти. Осъждайки като „*недостойно за една истинска демокрация да поставя условия за придобиване на гражданство за тези, които искат да го придобият*", Доминик Шнапер приема, че „*освен всички други изисквания за съответствие и волята на гражданите, единствено местопребиваването трябва да дава право на гражданство*"[50]. Всяко физическо лице, което пребивава или работи на европейска територия, трябва да може да се самоопредели като гражданин на Съюза, в противен случай това гражданство ще има второстепенно значение.

Б. Европейското гражданство, едно допълнително гражданство

Тъй като самото понятие за европейско гражданство не е достатъчно, за да бъде разбрано неговото съдържание, то трябва да бъде разгледано във връзка с националното гражданство. Поради тази причина се говори за допълнително, производно или още за надградено гражданство[51]. От глед-

[49] LOCHAK (D.) – «La citoyenneté européenne, facteur d'union ou vecteur d'exclusion?», p. 57.

[50] SCHNAPPER (D.) – «Construire la citoyenneté politique en Europe», p. 147.

[51] Вж. PERTEK (J.) – «La citoyenneté», параграфи от 53 до 123.

на точка на своето определение – „*гражданството на Съюза допълва националното гражданство и не го заменя*", – както и от гледна точка на условията за придобиване европейското гражданство несъмнено придобива характера на допълващо. То би било „*придобито гражданство по отношение на гражданството по общото право, каквото е националното право*"[52]. Както по отношение на своето възникване, така и по отношение на своето реализиране европейското гражданство е гражданство от втора степен. Приложението на определението на принципа на субсидиарността по отношение на европейското гражданство позволява да се стигне до следното заключение: гражданството на Съюза намира приложение само ако и в степента, в която за постигането на определена цел националното гражданство не предоставя необходимите средства на гражданите на Съюза. Следователно гражданството на Съюза се разглежда от функционална гледна точка и във всички случаи като мяра за това, което може да се предостави на гражданите на държавите членки.

Все пак не е редно да се стига до заключението, че националното и европейското гражданство се намират в йерархическа зависимост, защото въпреки концептуалното затруднение и въпреки зависимостта на едното гражданство от другото всяко едно от тях се реализира в различна и независима правна рамка, без това да води до директно противопоставяне. От друга страна, трябва да се приеме, че гражданството на Съюза не придобива традиционните характеристики на националното гражданство, което води до въпроса каква е неговата природа. Във връзка с това професор Фалон говори за „*гражданство в концентрични кръгове*", което води до разграничението между „*гражданство в тесен смисъл, в неговото юридическо измерение, и гражданство в широк смисъл*"[53]. От гледна точка на своята природа гражданството на Съюза ще придобие, от една страна, гражданско, а от друга, политическо измерение. На политическото измерение на гражданството се противопоставя гражданско-

[52] KOVAR (R.) et SIMON (D.) – «La citoyenneté européenne», *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 295.

[53] FALLON (M.) – «Les droits fondamentaux liés a la citoyenneté de l'Union européenne sous les regards croisés du traité C.E. et de la Charte», p. 160.

то, чието приложно поле *ratione personae* ще се разширява. Именно в този смисъл е и предложението на Европейската комисия[54], подкрепено от Икономическия и социален комитет[55], което предвижда за гражданите на трети страни да се създаде „*гражданство [основано на договорите], което да предвижда съвкупност от права и задължения*". По този начин се достига до една широка дефиниция на гражданството на Съюза, чието приложно поле включва и граждани на трети страни, които имат постоянно местопребиваване на територията на Съюза и които, държейки сметка за условията за придобиване на европейско гражданство в тесен смисъл, не могат да го придобият. Обективно оттук следва да се приеме, че „*развитието на гражданството достига своя връх, своя висш стадий с политическото гражданство, което може да се определи чрез упражняването на политически права, т.е. чрез възможността да се участва в изграждането на правния ред на политическото общество*".[56]

Гражданството на Съюза страда от това, че трудно може да бъде оприличено на федерално гражданство. Трудностите се свързват най-вече с неговото правно съдържание. Въпреки че Европейската конституция потвърждава, че става въпрос за наднационално гражданство, то остава до голяма степен зависимо от държавите членки както по отношение на своето придобиване, така и по отношение на своето упражняване. Професор Нюман констатира, че „*връзката между европейското гражданство и гражданството на национално ниво е различна от тази, която обединява американското гражданство и гражданството на нивото на петдесетте щата*". Следвайки същата логика „*принципът на върховенство на федералните закони... означава, че правото на отделните щати не може да ограничи действието на федералните закони относно гражданството*"[57]. Следователно не можем да говорим за постнационално

---

[54] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *sur la politique communautaire en matière d'immigration*. 22 novembre 2000. COM (2000) 757 final.

[55] Мнение на Икономическия и социален комитет за достъпа до гражданството на Европейския съюз.

[56] MOURGEON (J.) – «Citoyenneté et ordre juridique», p. 22.

[57] NEUMAN (G.) – «Fédéralisme et citoyenneté aux Etats-Unis et dans l'Union européenne», *Critique internationale*, n° 21, октомври 2003 г., p. 160.

гражданство с федеративна природа, защото, както подчертава професор Морин, „*в съвкупността от федерални системи съществува неизменното правило, че гражданството е атрибут на националността, а тя е атрибут на суверенитета*"[58]. Националността на държавите членки остава непокътната от юридическа гледна точка, а идеята за единна европейска националност все още не е на дневен ред. Може ли освен това европейското гражданство просто да се квалифицира като общо гражданство, основано на националността на държавите членки, и допълнително по отношение на националното гражданство? Преди всичко гражданството на Съюза, що се отнася до правата, които то предоставя, не би могло да се нарече гражданство, което се реализира в пълния си обем. То се характеризира най-вече с трудно изброимите права и задължения, които предвижда и които имат преимуществено политическо съдържание.

II. Политическото гражданство в търсене на своята устойчивост

Преди да направи изчерпателно изброяване на правата на европейските граждани, чл. I-10 постановява: „*Гражданите на Съюза имат правата и задълженията, предвидени от Конституцията*". Европейската конституция възприема подхода на синтеза на основните конститутивни елементи на гражданството, без реално да ги променя (А). Освен това може само да се съжалява, че и този път не се даде уредба на задълженията на европейския гражданин (Б).

А. Специфични права с неясни очертания

От анализа на правата, изброени в чл. I-10, ал. 2, може да се стигне до заключението, че правата, предоставени на европейските граждани, са най-малкото ограничени: право свободно да се придвижват и да пребивават на територията на държавите членки; право да избират и да бъдат

[58] MORIN (J.-Y.) – «La citoyenneté européenne comparée avec la citoyenneté dans les unions de type fédéral», с. 101.

избирани за Европейския парламент и в местни избори в държава членка, в която пребивават, при същите условия, както нейните граждани; право да се ползват на територията на трета страна, в която държавата членка, на която са граждани, няма представителство, от защита от дипломатически и консулски представителства на всяка друга държава членка при същите условия, както нейните граждани; право да подават петиции до Европейския парламент, да се обръщат към Европейския омбудсман, както и да се обръщат към институциите и консултативните органи на Съюза на един от езиците на Конституцията и да получат отговор на същия език...

На първо място съжаление предизвиква фактът, че тези права не съответстват напълно на правата, уредени в Дял IV от Хартата на основните права, която представлява Част втора от Европейската конституция. Например правото на достъп до документи на институциите, уредено в чл. II-102, липсва в чл. I-10. По подобен начин стои въпросът с някои аспекти на правото на добра администрация, уредено в чл. II-101, който предвижда правото на безпристрастно и справедливо разглеждане на неговите въпроси, правото на всеки да бъде изслушан, както и правото на обезщетение. Освен това може само да буди съжаление фактът, че много често гражданинът се споменава извън правната рамка на гражданството. В този смисъл чл. II-75 предвижда, че „*всеки гражданин на Съюза е свободен да търси работа, да се установява или да предоставя услуги във всяка държава членка*." По същия начин чл. III-246 предвижда, че „*за да позволи на гражданите на Съюза, на стопанските организации и на регионалните и местните власти да се ползват изцяло от предимствата на установяването на пространство без вътрешни граници, Съюзът допринася за осъществяването и развитието на трансевропейски мрежи в секторите на транспортните, телекомуникационните и енергийните инфраструктури*". Липсата на яснота по отношение на понятието за гражданин вън от неговото политическо съдържание потвърждава, че гражданството трудно „*намира своята юридическа дефиниция*"[59].

[59] BLUMANN (C.) – «L'Europe des citoyens», *Revue du Marché*, n° 346, април 1991, с. 283.

Може да се стигне до генералния извод, че правата, които предвижда гражданството на Съюза, го различават в значителна степен от общото понятие за гражданство по силата на трансформация от технически към политически подход[60]. Професорите Ковар и Симон приемат, че *„съдържанието на правата, които гражданството на Съюза предвижда, може да се обобщи като утвърждаване на Acquis communautaire"*[61]. По силата на чл. 48 ДЕО правото на престой и на свободно движение вече съществува за работниците на Общността, както и за някои категории граждани на Съюза[62]. Европейското гражданство придаде политически облик на това право, откъсвайки го от икономическите характеристики на неговите бенефициенти. Що се отнася до правото на петиция, то е уредено преди много време във вътрешен регламент на Европейския парламент, много преди да се превърне в право на европейския гражданин[63]. Това потвърждава, че ако обикновено статусът създава правата, при европейското гражданство е обратното. Основните права, които то обединява, вече съществуват. В този смисъл то е *„най-малкото революционно..., един нов етап в процеса на разширяване и задълбочаване на общностната интеграция"*[64].

С други думи поради факта, че част от правата, които предвижда европейското гражданство, са съществували и преди, и от сравнителния анализ на разпоредбите на чл. I-10 и чл. от II-99 до II-106 може да се стигне до заключението, че

---

[60] DELPEREE (F.) – «La citoyenneté de l'Union», dans *L'Union européenne*, la Documentation Française, collection les Notices, 2004 г., с. 207.

[61] KOVAR (R.) et SIMON (D.) – «La citoyenneté européenne», с. 287.

[62] В началото на 90-те години бяха приети поредица от директиви с цел поощряването на свободното движение на гражданите на Общността. Директива на Съвета 90/364/CEE от 28 юни 1990 г. относно правото на престой, JO L 180 от 13 juillet 1990, с. 26; Директива на Съвета 90/365/CEE от 28 юни 1990 г. относно правото на престой на работници, които са прекратили своята трудова дейност, JO L 180 от 13 юли 1990, с. 28; Директива на Съвета 93/96/CEE от 29 октомври 1993 г. относно правото на престой на студенти, JO L 317 от 18 декември 1993 г., с. 59.

[63] Вж. SURREL (H.) – «Le droit de pétition au Parlement européen», *Revue du Marché commun*, n° 335, 1990 г., стр. 219.

[64] KOVAR (R.) – «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», в PHILIP (C.) et SOLDATOS (P.) – *La citoyenneté européenne,* с. 84.

тези права не са изключителни. Следователно фразата „*всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище на територията на държава членка*", е тясно свързана с разпоредбите на част V от Хартата на основните права. Правото на достъп до документи, правото на жалба пред Европейския омбудсман, правото на добра администрация, както и правото на петиция не са достижения на европейското гражданство. Що се отнася до правото на свободно движение, чл. II-105, ал. 2 предвижда, че то „*може да бъде предоставено съгласно конституцията на граждани на трети страни, които пребивават законно на територията на държава членка*". Това подкрепя идеята, според която гражданството на Съюза придобива двойно измерение – гражданско и политическо, – и че законно пребиваващите, въпреки че не са европейски граждани, се ползват от определени права, които са им изрично предоставени.

В действителност само политическите права да избираш и да бъдеш избиран на европейски и местни избори, както и дипломатическата защита за чужденци са предоставени единствено на европейските граждани. Това значително намалява значението на европейското гражданство, доколкото упражняването на тези права вече е уредено от международното право[65], а тяхното конкретно реализиране остава да зависи от оценката на държавите членки[66]. В заключение, „*тъй като конституцията дава общата рамка, малко от правата са свързани с гражданството*"[67]. Това потвърждава думите на професор Морен, според когото „*не става въпрос за гражданство в цялостния смисъл на понятието, а за граж-*

[65] Що се отнася до дипломатическата и консулската защита, вж. Виенските конвенции от 18 април 1961 г. относно дипломатическите отношения и от 24 април 1963 г. относно консулските отношения. По отношение на активното и пасивното избирателно право трябва да се отбележи, че то вече е било обект на двустранни договори между държавите членки след приемането на Акта от 20 септември 1976 г. във връзка с директните избори за Европейски парламент.

[66] За последен анализ върху активното и пасивното избирателно право във Франция вж. AUBIN (E.) – «La citoyenneté de l'Union européenne dix ans après: quid novi?», p. 2071 ets.

[67] MANCIAUX (H.) – «L'introuvable citoyenneté de l'Union dans le projet de Constitution pour l'Europe», *Europe*, април 2004 г., p. 4.

данство, което предоставя прерогативи, които са твърде често обект на изследване"[68].

Следователно трябва ли да се приеме, както го прави професор Уейлър относно чл. 8 от Договора от Маастрихт, че става въпрос за *„резултат от една заплетена и прибързана формулировка*"[69]? Отговорът на този въпрос безспорно е отрицателен, имайки предвид, че конституцията е резултат от преговори, които продължиха повече от 17 месеца, в рамките на които бяха направени множество предложения, за да се изгради базата на европейското гражданство[70]. В действителност става въпрос за една нова илюстрация на благоразумие, което характеризира реализирането на европейското гражданство и която зависи (нещо, което не се напомня достатъчно) от развитието на политическите аспекти на процеса на европейска интеграция. Този факт се потвърждава и от липсата на задължения, свързани с гражданството на Съюза.

Б. Поддържането на статуквото относно задълженията

Тъй като европейското гражданство отдавна има само своето позитивно измерение, никога не е било възможно Учредителните договори точно да определят какви са задълженията на европейските граждани. Същия подход е възприела и Европейската конституция, въпреки че тя предвижда, че „гражданите на Съюза имат... задължения-

[68] MORIN (J.-Y.) – «La citoyenneté européenne comparée avec la citoyenneté dans les unions de type fédéral», c. 97.

[69] WEILER (J.H.H.) – «Les droits des citoyens européens», *Revue du Marché unique européen*, n° 3, 1996 г., с. 36. Във връзка с правата на гражданите авторът стига до заключението, че то прилича на „едно от тези рекламни безплатни туристически материали, които туристическите компании разпространяват сред посетителите, за да се почувстват те добре дошли и, знаейки, че входът е безплатен, да решат, че предложените атракции не са много привлекателни".

[70] Вж. BERES (P.) – «Quelle citoyenneté pour l'Union?», CONV 576/03, 25 февруари 2003 г.; MUSCARDINI (C.) – «Les citoyens européens et les institutions», CONV 208/02, 19 юли 2002 г., и още CHABERT (J.) от името на Комитета на регионите – «La voie vers une Constitution pour les citoyens européens», CONV 359/02, 22 октомври 2002 г. Достъпни на Интернет-страницата на Европейския конвент.

та, предвидени в тази конституция"[71]. Ефект на съобщение или декларация на принцип? Винаги ли е вярна констатацията, че липсата на задължения прави европейското гражданство да изглежда несъвършено? Според Давид Бланшар тази „*трудност произтича от състоянието на Съюза*"[72]. В действителност като политически субект в процес на изграждане Европейският съюз не е достатъчно зрял, за да налага задължения на своите граждани и следователно предпочита да постави акцент върху правата, които им предоставя. Това е в съответствие с изграждането на европейското гражданство, чиято първоначална цел беше „*да усили защитата на правата и интересите на гражданите на държавите членки*"[73]. Така налагането на задължения на европейските граждани би изглеждало като стъпка назад по отношение на процеса на доближаване на гражданите до Съюза. Поради това споменаване на задълженията на европейските граждани няма и в Европейската конституция. В този смисъл чл. III-329, който бележи поредната стъпка в развитието на европейското гражданство, предвижда възможността да бъде допълнен само с правата, предвидени в чл. I-10.

Споменаването на задълженията ще доведе до конфронтация с чувството на принадлежност към Съюза, което европейското гражданство предполага, и ще се „*превърне във фактор, който свързва индивидите и Съюза*"[74]. Задълженията са естественият противовес на правата, дори на привилегиите, които предоставя Съюзът. Все пак изключителността на европейското гражданство не позволява да се мисли по аналогия относно традиционните задължения на националния гражданин. Например задължението за участие в отбраната на страната и данъчните задължения ще изглеждат преждевременни в контекста на Европейския съюз. По

---

[71] Чл. I-10, ал. 1 от Договора за приемане на Конституция за Европа. Също толкова декларативно звучи и преамбюлът на Хартата на основните права, който предвижда, че „*упражняването на тези права предполага отговорности и задължения както спрямо другите лица, така и спрямо човешката общност и бъдещите поколения*".

[72] BLANCHARD (D.) – *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Apogée, 2001 г., с. 220.

[73] Чл. В от Договора за Европейски съюза, подписан в Маастрихт.

[74] BLANCHARD (D.) – *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, с. 220.

отношение на отбраната, в условията на европейската политическа недоизразеност военна повинност е недопустима. Ако Европейският парламент и Съветът са приели решение, което да предвижда създаването на европейска доброволна военна служба[75], то е лишено от обвързваща сила и следователно не може да се приеме за задължение. Що се отнася до идеята за европейски данък, освен политическите трудности, които ще предизвика неговото въвеждане, много е вероятно такъв данък да се прилага по-скоро по отношение на предприятията, отколкото на физическите лица. Следователно е много трудно да се разглежда като задължение на гражданите.

Поради липсата на изрични задължения, които да бъдат предвидени в Конституцията, гражданите на Съюза ще имат само едно задължение: да спазват правния ред на Съюза, който е непосредствено приложим. Дял II от Конституцията, озаглавен „*Основни права и гражданство на Съюза*", оставя възможността да се предполага, че задълженията на европейските граждани могат да бъдат определени „*на основата на съвкупността от ценности, върху които за в бъдеще ще се гради Съюзът*"[76], така както са прокламирани в чл. I-2[77] и в Хартата на основните права. При все това гражданинът е по-скоро субект на правото, отколкото член на една политическата общност, към която той принадлежи.

Следователно липсата на задължения за европейския гражданин е преди всичко политически избор. В търсене на едно класическо определение на гражданството, което да включва както права, така и задължения, държавните и правителствените ръководители отдават предпочитание на позитивния аспект на европейското гражданство и

---

[75] Решение на Европейския парламент и на Съвета n° 1686/98/CE от 20 юли 1998 г. за установяване на общностна програма на действие *„Европейска доброволна военна служба за младите"*, *JO L 214* от 31 юли 1998 г., с. 1.

[76] BLANCHARD (D.) – *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, стр. 221.

[77] Чл. I-2 от Договора за приемане на Конституция за Европа *„Съюзът се основава на ценностите на зачитането на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека. Тези ценности са общи за държавите членки в общество на плурализъм, недискриминация, толерантност, справедливост, солидарност и равенство между мъжете и жените"*.

го записват по този начин в Европейската конституция, в съответствие с „*традицията на историческите текстове след създаването на Била на правата от 1689 г., [който] поставя акцент върху правата на гражданите за сметка на задълженията*"[78]. Всъщност дали може да се приеме като предимство в морален план фактът, че задълженията на европейските граждани трябва да се „издирват"? Ако се тръгне от принципа за лоялното сътрудничество, би било възможно да се очертае задължението на европейските граждани по отношение на „европейската кауза". Сега, когато европейските институции изготвят програми, които да благоприятстват диалога с гражданите, може да изглежда нормално същите тези граждани да изразят своята принадлежност към процеса на евроинтеграция, вземайки участие в дейността на Съюза. В този смисъл е важно да се установят условия за създаването на демокрация на участието, която да е способна да защити политическия дух. Изглежда, че именно с това се е заела Европейската конституция.

ЧАСТ ВТОРА

КОНСТИТУЦИЯТА И ЕВРОПЕЙСКИТЕ ГРАЖДАНИ: ЗА НЕОБХОДИМОСТТА ДА СЕ УКРЕПИ ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ДУХ

В общ план гражданството се изразява във възможността на индивида да участва в управлението на един град. То предоставя на гражданина статут, от който произтичат права и задължения. В рамките на Европейския съюз европейското гражданство се придобива автоматично по силата на вече съществуващо гражданство на една от държавите членки, като не изисква изрично изразена воля от страна на европейските

[78] ROVAN (J.) – *Citoyen d'Europe. Comment le devenir?*, Robert Laffont, 1993 г., цитиран в RANNOU (H.) – *La citoyenneté européenne*, Mémoire de DEA, Rennes, 1993 г., с. 59.

граждани. Правата на гражданина най-често са непознати, а задълженията несъществуващи. Политическото пространство, в което европейското гражданство се счита за възникнало, е твърде относително. С други думи, според Джулиен Вайсбайн „*съществува изключително здрава теоретична връзка между възникването на едно ефективно европейско гражданство и необходимостта от европейско публично пространство*"[79]. Това гражданско пространство, което зависи от появата на европейска идентичност и съзнание (§ 1), е необходимо, за да се създаде активно гражданство в условията на демокрация на участието, изградена на основата на структурните принципи на процеса на вземане на решения в Съюза (§ 2).

I. Гражданско пространство, което зависи от появата на идентичност и европейско съзнание.

„*Ние трябва да направим така, че гражданите да придобият европейско „affectio societatis"*[80]. Именно в тази насока Valéry Giscard d'Estaing определя резултатите, които трябва да се постигнат в края на работата на Конвента за бъдещето на Европа. Да си приличаме (А), за да си приличаме повече (Б), това е условието на гражданството на участието.

А. Европейската идентичност, необходимото условие за „общоприето" гражданство

Идеята за европейско гражданство е част от един твърде амбициозен проект, намерил място в европейските договори, а именно създаването на все по-тесен съюз между европейските народи. Целта на европейското гражданство е „*да създаде чувство у гражданите на държавите членки за принадлежност към една общност, основана на поделени ценности, и да*

[79] WEISBEIN (J.) – «La question de l'espace public européen», в CAUTRES (B.) et REYNIE (D.) – *L'opinion publique 2002 г.*, Presses de Science Po, 2002 г., с. 94.

[80] Приветствени думи на президента Валери Жискар д'Естен по случай откриването на Конвента за бъдещето на Европа, 26 февруари 2002 г. Речта може да бъде намерена на Интернет-страницата на Европейския конвент.

засили европейската идентичност"[81]. С други думи, ако това е въпрос, който предизвиква дебат, трябва първо да се отговори на въпроса съществува ли европейска идентичност, и ако да, какви са нейните основи и характеристики. Отговаряйки на този въпрос, професор Стефану напомня, че „*ако една колективна идентичност не се основава на съществуването на един общ език и култура, то тя се основава на съществуването на обща цивилизация и обща концепция за живот в рамките на едно общество*"[82]. Това означава, че европейската идентичност може да бъде открита чрез позоваването на общо наследство и общи цели.

В това отношение, уважавайки националната идентичност на всяка от държавите членки[83], Европейската конституция уточнява някои от градивните елементи на европейската идентичност. На първо място, в преамбюла на Конституцията е записано, че Европейският съюз намира своя източник на вдъхновение в: „*културното, религиозното и хуманното наследство на Европа, на основата на което са изградени универсалните ценности на ненакърнимите и неотменими права на човешката личност, както и свободата, демокрацията, равенството и правовата държава*"[84]. От друга страна, основните ценности на Съюза са изброени в чл. I-2, който напом-

[81] KOVAR (R.) – «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», в PHILIP (C.) et SOLDATOS (P.) – *La citoyenneté européenne, Actes du Colloque Chaire J. Monnet*, декември 1998 г., Lyon, Ed. Université de Montréal, 2000 г., с. 81.

[82] STEPHANOU (C.) – «Identité et citoyenneté européennes», *Revue du Marché Commun*, януари 1991 г., n° 343, с. 30.

[83] Чл. I-5 от Договора за приемане на Европейска конституция гласи: „*Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Конституцията, тяхната национална идентичност...*". За критична оценка на тази разпоредба и позоваване на национална идентичност вж. MONJAL (P.-Y.) – «Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe: quels fondements théoriques pour le droit constitutionnel de l'Union européenne?», *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, юли-септември 2004 г., с. 454

[84] Трябва да се направи важното уточнение, че дискусиите около съдържанието на преамбюла бяха много оживени по време на работата на Конвента и че дебатът продължи и по време на междуправителствената конференция. Това разкрива трудностите да се достигне до конститутивните елементи на една обща идентичност. Вж. DE PONCINS (E.) – *Vers une Constitution européenne, texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Ed. Livre de Poche, Coll. 10/18, 2003 г., с. 71-78.

ня, че Съюзът е общност от ценности, които са поделени от държавите и техните граждани. Европейската идентичност може да бъде видяна и чрез целите, изброени в чл. I-3, израз на една обща амбиция. Конституцията постановява, че Съюзът „*бди за опазването и развитието на европейското културно наследство*"[85].

По време на Европейския съвет във Фонтенбло на 25 и 26 юни 1984 г. държавните и правителствените ръководители достигат до извода, че Европейската общност трябва „*да предприеме необходимите мерки, за да засили и да утвърди своята идентичност пред своите граждани*"[86]. С други думи утвърждаването на европейската идентичност предполага предварително идентифициране на Европейския съюз като политически субект. Европейската конституция очертава два основни елемента. На първо място чл. I-8 изброява символите на Съюза: знамето на Съюза е кръг от дванайсет златни звезди на син фон; химнът на Съюза се базира на „Ода на радостта" от Девета симфония на Лудвиг ван Бетовен; девизът на Съюза е „Обединени в многообразието"; валутата на Съюза е еврото; Денят на Европа се празнува на 9 май. Тези знаци на европейската идея са източниците на идентичност за европейските граждани. Те пораждат съзнание за съществуването на един наднационален политически ред, в който гражданите са призовани да се самоопределят. Засилването на европейската идентичност води до конституционализацията на Хартата на основните права, чието значение беше само декларативно[87]. Тя представлява един инструмент на защита на правата на човека и основните свободи и прави ясно видна общата рамка на духовното и моралното наследство на европейците.

---

[85] STEPHANOU (C.) – «Identité et citoyenneté européennes», с. 34, параграф II.2.3.

[86] Заключение на Европейския съвет във Фонтенбло от 25 и 26 юни 1984 г. *Bull. CE 6-1984*, с. 11.

[87] За анализ на Хартата на основните права вж. BRAIBANT (G.) – *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Editions du Seuil, 2001 г., с. 329, както и CARLIER (J.-Y.) et DE SCHUTTER (O.) – *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son apport a la protection des droits de l'homme en Europe*, Bruylant, 2002 г., с. 304.

Следователно европейската идентичност е ясно видна, но нейната поява често е източник на конфликти, дотолкова, доколкото елементите, които я съставят, се възприемат по различен начин от европейските граждани. Дебатът за позоваването на Бога в Европейската конституция е един добър пример за това[88]. Професор Стефану констатира, че „*голяма част от европейските граждани възприемат засилването на европейската идентичност като опасност за тяхната национална идентичност*"[89]. В действителност, както европейското гражданство не накърнява националното гражданство, така и европейската идентичност няма за цел да премахне националната идентичност, даже напротив, тя има за цел да я „остойности", за да бъдат очертани по-добре общите елементи.

Б. Европейското съзнание – фактор за активно гражданство

Към настоящия момент Европейският съюз се характеризира с гражданска апатия. Намаляващата активност на европейските избори показва липсата на подкрепа относно конструкцията на Съюза от страна на европейските граждани[90] поради липсата на интерес и залог. Според Никола Мусис основната причина за това политическо отдалечаване е липсата на информация относно европейската интеграция[91]. Констатирайки, че „*доверието и участието на гражданите в демократичните институции се основава на знание и информация*", той предлага да се развие обща политика на комуникацията[92] на ниво Европейски съюз.

---

[88] CLERGERIE (J.-L.) – «La place de la religion dans la future Constitution européenne», *Revue de droit public*, 2004 г., n° 3, с. 739.

[89] STEPHANOU (C.) – «Identité et citoyenneté européennes», с. 33.

[90] «L' U.E. a-t-elle le soutien de ses citoyens?», *The Philip Morris Institute*, април 1997 г., с. 95 .

[91] По този въпрос вж. MILNER (H.) – *La compétence civique, comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*, Presses de l'Université Laval, 2004 г., с. 388.

[92] MOUSSIS (N.) – «La construction européenne et le citoyen: déficit démocratique ou déficit d'information?», *Revue du Marche commun et de l'Union européenne*, n° 436, март 2000 г., с. 153, и MOUSSIS (N.) – «Pour rapprocher les

Трябва да се признае, че в рамките на Съюза и независимо от създаващото се европейско медийно право[93] достъпът до европейска информация е привилегия за малцина. С други думи информацията, която се разпространява от европейските институции, често достига само до публика, която вече е осведомена. Що се отнася до директния достъп до информация, следва да бъдат използвани средства за комуникация, чиято употреба остава работа на осведомени ползватели. Двете основни средства за комуникация, Интернет-страницата „Europe" и телевизионната Europe by Satellite (EbS), не могат да постигнат целта да се осигури достъп на гражданите до информация[94], ако те търсят активно такава, което вече е знак за тяхното желание да имат достъп.

Информационната политика по отношение на европейските граждани взаимодейства най-вече със затвърждаването на европейското политическо мнение[95]. Появата на европейско съзнание засилва политическия дух, политическата ангажираност и други социални категории, които правят гражданството активно. В този смисъл в Европейската конституция на две места – чл. I-46, ал. 4 и чл. II-72, ал. 2 – се отбелязва, че „*политическите партии на европейско равнище допринасят за формирането на европейското политическо съзнание и за изразяването на волята на гражданите на Съюза*". Позоваването на европейските политически партии се появи в Договора от Маастрихт, за да напомни, че политическите партии са следствие от гражданството. Дотогава съществуваха европейски федерации на партиите[96], които в основата си приличаха на националните

---

citoyens de l'Union: une politique commune de la communication», *Revue du Marche commun et de l'Union européenne*, n° 481, септември 2004 г., с. 500.

[93] Вж. DERIEUX (E.) – *Droit européen et international des médias*, L.G.D.J., 2003 г., с. 282.

[94] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social, au Comité des Régions du 27 juin 2001 *sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne*. COM (2001) 354.

[95] По този въпрос вж. CAUTRES (B.) – «Les opinions publiques européennes et la Constitution», в BEAUD (O.), LECHEVALIER (A.), PERNICE (I.) et STRUDEL (S.) – *L'Europe en voie de constitution, pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruylant, 2004 г., с. 255.

[96] За ролята на европейските федерации на партиите вж. DELWIT (P.) e.a. – «Les fédérations européennes de partis: des partis dans le processus dé-

партии. След въвеждането на този текст и най-вече след приемането през 2003 г. на регламента относно статута и финансирането на партиите[97] в рамките на Съюза, стана възможно европейските граждани директно да членуват в тези партии. Към настоящия момент политическите партии на европейско ниво са конституирани на основата на партийни съюзи, но все пак съществува надежда в далечно бъдеще да се появят транснационални партии на основата на европейски политически програми, чрез които европейските граждани да могат да се идентифицират. Със сигурност именно в тази транснационална партийна рамка би се развило европейското съзнание. Наднационалният политически залог трябва да намери своя израз именно по времето на европейските избори, които на всеки 5 години представляват „*тежък момент за европейския политически живот*"[98]. В това отношение може само да се съжалява, че Европейската конституция не бе повлияна от проекта за конституция, представен от Европейския парламент през 1994 г., в който се предлагаше да се създаде право на европейските граждани „*да реализират политическа дейност на цялата територия на Съюза*"[99].

Европейското съзнание не би могло да се разкрие извън големите европейски дебати. Дълго обсъжданата идея по време и след работата на Конвента за провеждането на европейски референдум за ратификация на Европейската конституция[100] беше особено подходяща да провокира активно гражданство. Трябва само да се види дебатът, провокиран по повод организирането на националните референдуми за

---

cisionnel européen?», в MAGNETTE (P. et REMACLE (E.) – *Le nouveau module européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000 г., том 1, с. 126.

[97] Регламент (ЕО) n° 2004/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно статута и финансирането на политическите партии на европейско ниво. JO L 297 от 15 ноември 2003 г., с. 1.

[98] **J. PERTEK,** *La citoyenneté*, Juris-classeur, fasc. 2730, 20 mars 2003 г., параграф 303.

[99] Резолюция на Европейския парламент от 10 февруари 1994 г. относно Конституцията на Европейския съюз, JO C 61 от 28 февруари 1994 г., с. 155, чл. 5: политическа дейност на гражданите.

[100] По този въпрос вж. изказванията на много от членовете на Конвента относно референдума за Европейска конституция, Doc. CONV 658/03, които могат да бъдат намерени на Интернет-страницата на Европейския конвент.

ратификация на Европейската конституция, за да се разбере, че това е един инструмент за мобилизиране на политическия дух. Идеята да се организира допитване до европейските народи относно въпроса за европейския залог би провокирала появата на „народ на Европейския съюз"[101]. С други думи референдум относно конституционния текст напълно липсва. Следователно Европейската конституция генерира идеята за гражданско пространство, но не съдържа всички елементи на демокрацията на участието.

II. Гражданското пространство в услуга на гражданството на участието

Според професор Кермон „*европейското гражданство би могло да се развие напълно само в условията на гражданско общество, което е способно да създаде публично пространство, в което свободно се разменят идеи и се вземат решения*"[102]. Наченките на едно такова гражданско пространство се забелязват в Европейската конституция, която предвижда юридическата основа за създаването на демокрация на участието, по силата на чл. I-47. Тази разпоредба е посветена не само на диалога в гражданското общество като основен елемент в процеса на вземане на решения (А), но най-вече представлява важна стъпка по смисъла на пряката демокрация, учредявайки правото на гражданска инициатива (Б). Ако тези две права са средство за постигането на една и съща цел – създаването на известни предимства на гражданите в процеса на вземане на решения в Съюза, – тяхната юридическа значимост от гледна точка на политическите последици варира в значителна степен.

---

[101] **T. SCHMITZ,** *Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne*, Revue de droit public, 2003, n° 6, p. 1709. Вж. и **I. PERNICE,** *Fondements du droit constitutionnel européen*, Pédone, Collection cours et travaux, n° 1, 2004, p. 33: «*развиващата се и динамична концепция за европейско гражданство […]може да бъде разбрана като белег на един общ статут и политическо единство на гражданите на държавите членки, единство, което би могло да се нарече европейски народ*».

[102] **J.-L. QUERMONNE,** *L'impact du traité d'Amsterdam sur la citoyenneté européenne. Paradoxe ou révolution?*, in: **B. BADIE** et **P. PERRINEAU,** Le citoyen, Mélanges offerts a Alain Lancelot, Presses de Science Po, 2000, p. 298-306.

А. Диалогът с гражданското общество – гръбнак на демокрацията на участието

Европейската конституция създава единна правна основа за реализирането на диалога с гражданското общество. В своите първи алинеи чл. I-47 предвижда, че „*институциите предоставят по подходящ начин на гражданите и на представителните организации възможността да излагат и да обменят публично своите виждания във всички области на действие на Съюза*". И понататък: „*институциите осъществяват открит и постоянен диалог с представителните организации*[103] *и гражданското общество. С цел да осигури единство и прозрачност в действията на Съюза Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни*". Други две по-конкретни разпоредби са посветени на диалога със социалните партньори (чл. I-48) и с църквите и светските организации (чл. I-52).

Европейското гражданство и гражданското общество са много близки концепции, но те се отнасят до различни реалности. От това произтича известна двузначност, която чл. I-47 само задълбочава, като не прави ясно разграничение между „гражданите", „представителните организации", „гражданското общество и „заинтересованите страни". Според Европейския икономически и социален комитет е необходимо да се разкрие един временен рефлекс, според който именно „*в контекста на отсъствието на близост между гражданите и Съюза все по-често се споменава гражданското общество*"[104]. Повероятно е да се предположи, че съществува реално смесване на понятия, които институциите на Съюза са въвели. Така в едно от последните решения относно утвърждаването на активното европейско гражданство Съветът лансира идеята за

---

[103] За едно по-точно определение на представителните организации на организираното гражданско общество интерес представлява мнението на Европейския икономически и социален комитет от 22 септември 1999 г. относно ролята и подпомагането на организираното гражданско общество в рамките на европейската конструкция, с. 9. Мнението може да бъде намерено на Интернет-страницата на Европейския икономически и социален комитет: www.esc.eu.int

[104] Мнение на Европейския икономически и социален комитет от 22 септември 1999 г. относно ролята и подпомагането на организираното гражданско общество в рамките на европейската конструкция.

„една нова форма на управление, която да постави на преден план фундаменталната роля на гражданския диалог с цел да засили сътрудничеството с гражданското общество"[105].

Изразът „гражданско общество" се употребява най-често като родово понятие, без да добавя ново политическо и юридическо съдържание към понятието „гражданство". Според Икономическия и социален комитет гражданското общество е *„общо понятие, чрез което се изразяват всички форми на социална дейност на индивиди или на групи, които не са еманация на държавата и които не са ръководени от нея"*[106]. От друга страна, политическата активност намира своята причина за съществуване в рамките на политическата организация, независимо дали тя е национална или наднационална. Тъй като гражданското общество е представено чрез Икономическия и социален комитет (чл. I-32, § 3), който е технически орган с консултативни функции, гражданите са директно представени в Европейския парламент (чл. I-46, § 2), който е политическа институция, която разполага с право на участие.

Диалогът с гражданското общество, макар и полезен, не може да се приеме за задоволителна форма на демокрацията на участието, защото той се реализира извън политическата сцена. Организациите на гражданското общество, които участват в процеса на вземане на решения, го правят най-често с цел да представят една експертиза, да осъществят техническа компетентност, която да ползва Комисията, когато тя формулира своите предложения за нормативни актове. Гражданският и социалният диалог са само двете страни на демокрацията, но не в смисъл на участие, а в смисъл на консултиране. От тази гледна точка са ясно видни и границите на този диалог.

На следващо място демократичният диалог не трябва да се превръща в привилегия на някои специални групи и във вреда на всички граждани. Относно европейското граждан-

---

[105] Решение на Съвета от 26 януари 2004 г. за установяване на общностна програма за действие за засилване на ролята на активното европейско гражданство, JO L 30 du 4 février 2004, p. 6.

[106] Мнение на Европейския икономически и социален комитет от 22 септември 1999 г. относно ролята и подпомагането на организираното гражданско общество в рамките на европейската конструкция.

ско общество професор Лабуз изразява съжаление, че остават нерешени въпросите „*както за представителността, така и за легитимността, които зависят от твърде мъглявата и зле организирана структура*"[107]. Поради тази причина диалогът с гражданското общество може да се възприема единствено като вектор на демокрацията на участието. Икономическият и социален комитет признава, че гражданското общество играе единствено „*ролята на посредник между публичните власти и гражданите*". Политическият диалог, който предполага участието на всички граждани, придобива много по-тържествена форма и трябва да се намесва само в изключителни случаи, във връзка със законодателния процес, чрез средства за участие, които имат обвързващ характер. Европейската конституция не се интересува от въпроса за европейски референдум въпреки предложенията в този смисъл. Независимо от това тя предшества правото на гражданска инициатива, което води до засилване на демократичността в Европейския съюз.

Б. Право на гражданска инициатива – достижение на демокрацията на участието?

Според чл. I-47 от Европейската конституция законодателната гражданска инициатива позволява „*по искане на най-малко един милион граждани на Съюза от значителен брой държави членки Комисията да бъде подканена в рамките на нейните компетенции да внесе съответно предложение по въпроси, за които гражданите считат, че е необходим правен акт на Съюза по прилагането на Конституцията*"[108]. Правото на граж-

[107] **M.-F. LABOUZ,** *La société civile européenne dans le cadre de la Convention*, in: **C. PHILIP** et **P. SOLDATOS**, La Convention sur l'avenir de l'Europe, essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, Bruylant, 2004, p. 211.

[108] Формулировката на това право е почерпена до голяма степен от правото на инициатива, предоставено на Европейския парламент по силата на чл. III-332, според който: „*Европейският парламент може с мнозинство от своите членове да поиска от Комисията да представи съответно предложение по всички въпроси, които според него изискват изготвянето на акт на Съюза в изпълнение на Конституцията. Ако Комисията не внесе предложение, тя съобщава причините за това на Европейския парламент*". При все това гражданската инициатива, а не парламентарната, застрашава монопола

данска инициатива, наричана още народна инициатива, е част от инструментариума на пряката демокрация, подобно на референдума относно законодателни въпроси. Едно сравнение между националните конституции обаче позволява да се стигне до заключението, че това не е конститутивен елемент на общите конституционни традиции на държавите членки на Европейския съюз. Само някои държави, между които Австрия[109], Италия[110], Полша[111] и Испания[112], са уредили това право в националните си конституции. Приемайки по време на последното пленарно заседание на Конвента предложението на г-н Майер за изменение относно създаването на право на европейска народна инициатива, Президиумът без съмнение засили значението на понятието европейско гражданство. Един от членовете на Генералния секретариат на Конвента подчерта новаторския характер на това право в рамките на Съюза, отбелязвайки, че „*за първи път гражданите могат да*

на Комисията в областта на законодателните проекти. Без съмнение това обяснява защо по време на работата на Конвента Комисията е изразила колебание относно правото на гражданска инициатива.

[109] Чл. 41, ал. 2 от Федералния конституционен закон на Австрия гласи: „*Всяко искане, подкрепено от 100 000 избиратели или от една шеста от избирателите на три лендера (народна инициатива), трябва да бъде представена за преглед от Националния съвет чрез федералните избирателни власти. Всеки, който към съответната дата има право да участва в избора на Национален съвет и който има постоянен адрес в една от териториите на федерацията, има право да участва в народна инициатива. Народната инициатива трябва да се отнася до въпрос, който може да бъде уреден чрез федерален закон и може да бъде представен чрез проектозакон*".

[110] Чл. 71 от Италианската конституция гласи: „*Народът упражнява законодателна инициатива, подкрепена от най-малко 15 000 избиратели, чрез предложение за проектозакон, съставено от отделни членове.*"

[111] Чл. 118, ал. 2 от Полската конституция гласи: „*Законодателната инициатива принадлежи също така и на група от 100 000 граждани, които имат право да участват в избори за Народно събрание. Процедурата за реализирането на това право се урежда със закон*".

[112] Чл. 87, ал. 3 от Испанската конституция гласи: „*Основен закон урежда формите и условията за упражняване на народна инициатива за представяне на предложение за закон. Във всички случаи са необходими най-малко 500 000 акредитирани подписа. Тази инициатива не се прилага относно материи, които се уреждат с основен закон, данъчен закон, както и относно международноправни въпроси и прерогативи на короната*".

се обърнат директно към европейските институции и да им представят своите законодателни инициативи"[113]. Вярно е, че това ново право ползва само гражданите на Съюза и за кратко време допълва списъка с особени права на европейските граждани.

Целта в рамките на европейската демокрация на участието европейското гражданство да се направи по-активно трябва да бъде отнесена към условията, в които ще се упражнява това право на инициатива. Разпоредбата е обект на тълкуване, що се отнася до „*значителния брой*" на държавите членки, „*подканването*" на Комисията, както и до „*съответността*" на направеното предложение. Оливие Дюамел отбелязва по един прагматичен начин, че „*значението на тази новост без съмнение ще зависи от закона, който ще уреди условията за нейното реализиране*"[114]. Чл. I-47 продължава, добавяйки, че европейски закон ще уреди отношенията относно процедурата и необходимите условия за представянето на гражданската инициатива. Следователно много въпроси трябва да бъдат разрешени в закона за приложение, преди това право да се превърне в напълно ефективно и полезно за гражданите.

На първо място европейският закон трябва да определи условията, при които ще се събират един милион подписа. В относителен план този количествен праг е лесно достижим, тъй като това представлява 0,3 % от общия брой граждани на Съюза. В абсолютна стойност събирането на един милион подписа представлява истинско предизвикателство, което със сигурност ще изисква създаването на структури, организирани на европейско ниво. Без съмнение европейските политически партии и организациите на гражданското общество ще играят ролята на посредник, но е много вероятно да бъдат създадени и специализирани комитети. Казаното дотук е вярно и поради факта, че инициативата трябва да произлиза от значителен брой държави член-

---

[113] **E. DE PONCINS,** *Vers une Constitution européenne, texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, p. 215.

[114] **O. DUHAMEL,** *Pour l'Europe, le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Editions du Seuil, Paris, 2003, p. 221.

ки[115], което предполага относително усложнен процедурен механизъм. Оттук следва, че европейският закон трябва да определи дали е необходим минимален или максимален брой подписи от отделните държави членки. Определен минимален брой подписи от държавите членки при определен минимален брой подписи от една държава членка е за предпочитане, защото ако не бъдат поставени граници за броя на събраните подписи, гражданската инициатива ще увеличи своята легитимност, ако броят на подписите значително надхвърля един милион.

Европейският закон също така трябва да съдържа уредба относно съдържанието на предложението. По смисъла на чл. I-47 от Европейската конституция то не трябва да противоречи на Конституцията, както и да препятства нейното приложение. В този смисъл, за да се улеснят гражданите, трябва да се реши още сега дали инициативата трябва да съдържа указания например за характера на акта (европейски закон, рамков закон, регламент, решение...), или този избор ще бъде предоставен на Комисията. От друга страна, съдържанието на инициативата трябва да съответства на Конституцията и най-вече на нейните разпоредби относно ценностите и целите на Съюза. Оливие Дюамел отбелязва, че е „*необходимо да се избегне разводняването, както и накърняването на основните права*"[116]. Във всички случаи механизмите за предварителен контрол се налагат, за да се гарантира, че предвид продължителната и трудна процедура за събиране на подписи, няма да попречи гражданската инициатива да постигне своята цел поради отказ от страна на Комисията с мотив, че в случая чл. I-47 е неприложим.

Накрая редно е да се зададе въпросът за юридическите гаранции, които имат европейските граждани при упражняване на тяхното право на инициатива. В действителност, тъй като става въпрос само за покана към Европейската комисия да законодателства, трябва да се признае, че тя е

[115] Този брой навярно не би трябвало да надвишава дванадесет държави членки, тъй като иначе Конституцията би посочила, че инициативата трябва да бъде подкрепена от най-малко от половината от държавите членки.

[116] **O. DUHAMEL,** *Pour l'Europe, le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, p. 221.

свободна както да приеме, така и да откаже да се съобрази с гражданската инициатива. Поради оперативната самостоятелност на Комисията европейските граждани трябва да могат да бъдат информирани и дори защитени. Евентуална жалба пред Европейския омбудсман по силата на чл. III-335 от Конституцията изисква да се докаже, че отказът на Комисията да приеме гражданската инициатива ще представлява случай на лоша администрация. Не е ли по-добре от юридическа гледна точка европейските граждани да могат директно или чрез Европейския парламент да започнат производство по отмяна на решението на Комисията да отхвърли гражданската инициатива.

В заключение правото на гражданска инициатива търси повече отговори, отколкото получава. Безспорно става въпрос за прогрес от гледна точка на европейското гражданство, но за да се създаде един ефикасен механизъм на демокрацията на участието, трябва да има гаранции, че Комисията ще действа с необходимата грижа и в духа на лоялното сътрудничество при реализирането на гражданската инициатива. Ако ли не, европейските граждани биха възприели това ново право като стръв на демокрацията, което само би потвърдило идеята, че ако съществува европейско гражданство, то все още не е припознало своите граждани.

ЕВОЛЮЦИЯТА НА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА

Проф. Снежана Начева
Софийски университет „Свети Климент Охридски"

Конституционализмът като многоаспектно, многосъщностно явление е своеобразно триединство от доктрина, юридически модел и практика по приложението му, взети в тяхната динамика във времето и пространството. В основата на това колкото политико-философско, толкова и правно понятие и явлението, което обозначава, несъмнено стои юридическият феномен КОНСТИТУЦИЯ. В този смисъл това правно явление, материализиращо определени теоретико-доктринерни конституции, преведени с езика на правото и оформени като принципи и институции, е основополагащо и определящо. Самият факт на въпросната материализация създава само конституционен модел, чиято същностна реализация в политическата практика по осъществяване на държавната власт, фактическата приложимост на конституционните правила в реалните взаимоотношения човек – държавна власт в цялата им палитра ще може да обеме конституционализма в неговата цялост. Като добавим и съществуващото обстоятелство, че тези три взаимосвързани влияещи си компонента не са статични, а постоянно се моделират във времето и пространството, ще добием относително точна представа за сложността на проблема.

Еволюционният процес, разбиран като развитие на оформено явление, което не го извежда отвън неговата същност и без да довежда до другост, т.е. до ново явление, чувствително влияе на характеристиките, дефиниращи явлението през цялото време на съществуването му дотогава, изменяйки го, отдавна се забелязва по отношение на конституционализма.

Трудно е да се датира времето, в което точната характеристика на конституционализма задължително налага и уговорката, че той вече еволюира. Но забележимите белези за това трябва да се търсят в няколко направления.

1. От една страна, с появата си конституционните съдилища гарантират изявата на конституцията като върховен юридически акт в пълнота – изявяват конституционализма в неговата цялост. Но, от друга – със съществуването си те доказват, че самó по себе си разделението и балансът на властите – до вчера най-съществения гарант на конституционализма, вече не са достатъчни. Конституционализмът се нуждае от ефективен правно предвиден механизъм, гарантиращ самата гаранция – от контрол за конституционност.

В европейския конституционен модел, независимо от неговото видово многообразие, необходимостта от институционализация на контрола за конституционност има своя както функционален, така и организационен аспект. Вън от трите логично необходими за процеса на реализация на държавната власт титуляри, конституцията въздига нов орган, комуто поверява да респектира титулярите на властите с една-единствена цел – зачитане и стриктно съобразяване с нейното върховенство.

Колкото и да се съпротивлява силно повлияното от свещената триада на Монтескьо мислене, трябва да признаем, че контролът за конституционност е суперфункция по осъществяване на държавната власт, организационно изявила се чрез създаването на нов правозащитен орган, дистанциран съзнателно от титулярите на властите, снабден с нов тип възпиращо въздействие извън разделението и баланса на властите. Светът след Монтескьо и Токвил се е сдобил с нови проблеми и конституционализмът е потърсил нови рецепти за решаването им. Но проблемите са толкова съществени, а решенията им – толкова значими, че се отразяват на качествената характеристика на самото сложно комплексно цялостно образувание, наречено конституционализъм.

Безспорната заслуга за теоретичното обосноваване и материализацията на контрола за конституционност в съответно принципно нов за конституцията орган – Конституционен съд, принадлежи на Ханс Келзен[1]. Изключителен принос за анализиране и утвърждаване на тази Келзенова

[1] **H. KELSEN**, *Theorie pure du Droit,* Paris, Dalloz, 1962; *La garantie juridictionnelle de la Constitution,* R.D.P., 1928. (И двете произведения са в превода на френски, направен от Ч. Ейсман – б.м. С. Н.)

теория има и Чарлс Ейсман[2] – достоен последовател и съидейник на човека, оплодил конституционализма на XX в. с една институция, даваща възможност за ефективна изява на неговата същност.

Келзен, виждайки в множеството актове на правото стройна система от „етажи", подредени като „йерархическа пирамида"[3], основателно търси идентичната връзка между нормите, съдържащи се в тях, и я намира в една вътрешна съподчиненост, логично достигаща до изискването за конституционност на законите.

Според мен Келзен осмисля преди всичко не друго, а еволюцията в конституционализма. Ако при първата и втората вълна на конституции беше необходимо и достатъчно като характеристики и на конституционализма казаното в чл. 16 на Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г. – гарантирани права и разделение на властите, за третата вълна, конституциите след Втората световна война, към тези две характеристики логично следва да се прибави и трета – и няма контрол за конституционност.

Съсредоточени главно върху напрежението, което със създаването си конституционните съдилища, предназначени да осъществяват контрол за конституционност, като че ли създават с две класически дотогава за конституционализма принципни положения – парламентите като политически представители на суверена и разделението на властите като гарант за политическата свобода, – анализаторите често не отчитат в необходима мяра логическите контрааргументи, осмислящи въпросната нова функция и органа, който я осъществява като развитие на същността на самата конституция.

Възникнала, за да бъде върховно право, в своето второ столетие тя вече рискува да не оцелее в един динамичен политически живот без инструментариум, гарантиращ нейното върховенство. Предвидените дотогава от конституцията гаранции – клетвата като морално обвързване с правни по-

---

[2] **Charles EISNMANN**, *La justice constitutionnel et Haut Cour constitutionnelle d'Autiche*, 1928, reéd. Economica, 1986.

[3] **H. KELSEN**, *Theorie pure…, op. cit.*, p. 299; *La garanti jurdictionnelle…, op. cit.*, p. 187.

следици на конституционни персонажи, конституционната политическа отговорност на правителството[4], опосредена винаги и от политическата воля да бъде потърсена и реализирана, особеният усложнен ред за изменението и допълнението на самата конституция, се оказват преодолими препятствия за управляващи, които не желаят да се съобразят с конституционната рамка, колкото и прецизно да е дозирала тя допустимите възможности за различните държавни органи. Конституцията все по-рядко е действащо право. Нужни са, за пореден път в развитието на конституционализма, нови гаранции за изява на върховенството на конституцията, които са логично свързани със същността и предназначението ѝ. Тези гаранции трябва да дават, нека условно я наречем, „разумна достатъчност" за изява на върховенството на конституцията. Тоест за ефективно функциониране на съответния конституционен модел, без да се накърняват правомощията на нито един от органите в рамките на конституционно установения механизъм на разделение и баланс на властите, нито да се поставят под съмнение възможностите за реализация на една политическа програма, подкрепена чрез избирателния вот на суверена.

Точно поради това Келзен търси и намира тези гаранции извън механизма за разделение на властите. Институционализацията на контрола за конституционност се реализира чрез орган, който не е титуляр на нито една от учредените власти, но има суперфункцията да бъде пазител на конституцията, учредила тези власти. Този орган не бива да участва в законодателството в един позитивен аспект. Той няма политическото пълномощие да законодателства, няма и не бива да има политическа воля, която се нуждае от законодателна обвивка. Но той трябва да може да възпре по непреодолим начин законодател, нарушил конституцията, създавайки неконституционни разпоредби. В този смисъл в юридическата литература често се говори с езика на Келзен за Конституционния съд като „негативен законодател" (legislateur negatif).

Моето разбиране за Келзеновото учение логично ме води до по-различно съждение. Орган извън традиционно

[4] **С. СТОЙЧЕВ**, *Парламентаризмът и политическата отговорност на правителството*, С., 2003.

конституционно установените до този момент, Конституционният съд може да разполага само и единствено с нетрадиционни досега, но слагащи началото на нова конституционна традиция, средства за въздействие върху актове – в случая закони, внасящи дисхармония в правната система, основана на конституционната хармония, които едновременно с това са и юридическо основание за дейността на изпълнителните и съдебните органи.

Тези средства за въздействие трябва да са достатъчно ефективни, за да парализират действието на законите, независимо от волята на техните създатели, но само на едно основание – неконституционност. Това парализиране ще трябва да се реализира, без въпросният орган да влиза в ролята на законодател, а само и единствено изпълнявайки мисията си на пазител на върховенството на закона. В този смисъл основателно в повечето случаи в правната доктрина сполучливо се говори за „анулиране" на закона или законовите разпоредби. Тази санкция е възможно най-леко вкараната в употреба в модерната правна система при изцяло зачитане на нейната логичност. В други отрасли на правото, като например административното право, с основание е предвидена възможност за отмяна на подзаконов акт, противоречащ на закона. Що се отнася до конституционното право, принципният въпрос е в това, че санкцията е за издаването на закони, противоречащи на конституцията, и затова анулирането е необходимата и достатъчна изява на санкционирането в този случай.

Неотговаряйки на първото по време и по същество изискване към всеки закон – да бъде конституциносъобразен, – законът се е лишил от конституционното основание да бъде част от действащото право. Когато констатира това, Конституционният съд го анулира. Законът престава да действа. Това е в рамките на разумната достатъчност, за да се отстрани настъпилата дисхармония в правото. Без да е същинско законодателство, без да е същинска отмяна, анулирането на закона от Конституционния съд изразява върховенството на конституцията по най-ефективния начин. Особеностите в ефекта на решението на Конституционния съд са дали основание той да бъде квалифициран в доктри-

ната и като „autoritė relative renforcėe"[5], т.е. относително засилена власт. Логично е, че тази относителна засиленост е по отношение на трите класически власти, както и че дейността на този орган и самият орган са конституирани като такава власт „ex constitutio"[6] и че, за да осъществи предназначението си органът Конституционен съд, властта, с която разполага, трябва да бъде засилена.

И органът, и механизмът на въздействие са нови и нетрадиционни в сравнение с конституционно предвидените дотогава. В този смисъл всякаква аналогия със законодателството ни вкарва в схема, в която няма място за Конституционния съд, който е абсолютно потребен за гарантиране върховенството на конституцията, но само действайки с типичния за него начин на въздействие.

Любопитно е, че както при наченките на такъв контрол, свързан с името на Сийес, така и при Келзен този контрол е поверен на специална, конституционна юрисдикция.

Без да е съд в класическия дотогава конституционен смисъл на това понятие, без да принадлежи към титуляра на третата власт, този контрол е поверен на орган, чиято основна задача по дефиниция е защита на правото – този път в лицето на конституцията, и то чрез конституционно оспорване на конституционно оспоримо нещо – конституционността на законите.

Съзнателно е търсена и гарантирана независимостта на този орган от титулярите на властта, но и съзнателно е подчертана принадлежността му не към създаващите, нито към оперативно прилагащите правото органи, а към обособяващата се, макар и дифузна група на правозащитните органи. При правовата държава функцията по защита на правото става жизнено важна и безусловна. Това предизвиква и появата на въпросната суперфункция и органа, който я реализира.

В този смисъл Австрия с Конституцията от 1 октомври 1920 г. наистина дава на света „първия пример, който е познат, на специална конституционна юрисдикция"[7].

---

[5] **G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER**, *Droit constitutionne*l, 22-e ed., 1991, p. 77.

[6] **F. DELPÉRÉE, A. RASSON-ROLAND**, *La Caur d'arbirage, AIJC*, 1988, p. 77.

[7] **Ch. EISNMANN**, *op. cit.*, p. 289.

Благодарение на това по най-надежден начин е гарантирана възможността съответният конституционен модел да се осъществи.

Но точно тук с появата на този орган и реализацията на неговата функция възникват множество въпроси. Ето един от тях: става ли самата конституция юриспруденциално право чрез конституционната юриспруденция? Ако търсим смисъла в отговора на поставения въпрос в практиката по приложение на самата конституция, т.е. има ли конституцията приложение чрез конституционната юрисдикция, отговорът е категорично „да". Чрез нея самото конституционно право днес изявява цялата си виталност, чувствително приглушена до усилие за оцеляване и обезличено преживяване[8] до появата на Конституционния съд.

Струва ми се, че има достатъчно основание за обособяване и отделяне в самостоятелна група като най-нова четвърта вълна на създадените след 1989 г. конституционни модели на контрола за конституционност в държавите от Централна и Югоизточна Европа, както и тези на бившия СССР. Освен всичко друго конституционните съдилища тук имаха изключителна роля за реализацията на изцяло нови конституционни модели, чрез които всяка от тези държави след 50 год. се връщаше към класическия конституционализъм и едновременно с това към модерния съвременен конституционализъм. Това прибави към традиционното предназначение на Конституционния съд дотогава и една нова за него задача.

Контролът за конституционност днес има все по-малко критици и повече привърженици. Но той продължава да поставя и други, породени от практиката въпроси, които търсят своите аргументирани отговори. Един от тях е провокиран от въздействието на Конституционния съд чрез неговите актове върху самия конституционен модел. Този въпрос може да бъде формулиран по следния начин: възможно и допустимо ли е (ако да, в какви граници) чрез юриспруденцията на Конституционния съд една продължаваща конституционализация? С други думи може ли

[8] **G. BURDEAU**, *La Constitution – une notion en survivance, l'évolution du droit public*, Sirey, 1956, p. 53.

чрез юриспруденцията, без да дописва конституцията, Конституционният съд да обогатява и моделира конституционната практика? Дали и доколко конституцията е един „акт, отворен за продължаващо сътворяване"[9] и в какъв смисъл то е допустимо?

Особености на модела на действащата Френска конституция на V република дава основание на редица учени, вглеждайки се в практиката на Конституционния съвет, да открият аргументи за откроването на самостоятелна тенденция в дейността на този орган. Според тях той извършва своеобразна конституционализация в сферата на правата и свободите на гражданите, както и на принципа за равенство, която заслужава насърчение от доктрината.

Както е известно, в отсъствие на самостоятелен раздел и достатъчно регламентация на проблематиката, свързана с основните права и свободи, в същинското тяло на действащата Френската конституция, при наличието на така наречения блок за конституционалност, включващ освен Конституцията от 1958 г. и Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г., Преамбюла на Конституцията от 1946 г. и припознатите от републиканските закони конституционни принципи, Конституционният съвет изгражда любопитна практика. Почти всяка година чрез подобна конституционализация той признава за конституционни и приобщава към правата и свободите нови лични, икономически и социални права на гражданите. Така той, прогласявайки като съдържащи се в конституцията права и свободи, технически композирани в едно, според него, по-общо изразено комплексно право, извежда и нови основания на бъдещата преценка за конституционност.

Такъв е случаят с правото на лична свобода, едно имплицитно конституционно право, което в своя разгърнат вид според Конституционния съвет включва правото на придвижване, личната неприкосновеност, неприкосновеността на жилището, тайната на кореспонденцията. За него ансамбъл от права се оказва и правото на мнение и свободата на мисълта, както и други установени, но в неразгърнат вид

[9] **D. ROUSSEAU**, *Droit du contentieux constitutionel, 3-e edition*, Paris, Montchrestien, p. 328.

права в Конституцията от 1958 г., в Декларацията от 1789 г., в Преамбюла от 1946 г. или в конституционните принципи, припознати от законите на Републиката.

Но ако дотук ставаше дума за композиционна част на установено или анонсирано право в един или в няколко от четирите компонента на блока за конституционалност, то в случая, който ще разгледам, става дума за нещо още по-съществено – за юриспруденциално сътворяване на конституционен принцип – в случая за принципа за защита достойнството на човешката личност.

Повод за прогласяване на този принцип е произнасянето на Конституционния съвет по конституционосъобразността на два закона, засягащи проблеми на биоетиката. Като непосредствено основание да се произнесе по поставения пред него въпрос Конституционният съвет вижда предвиденото в съществуващите чл. 11 от Преамбюла от 1946 г. право на опазване на здравето и в чл. 10 – право всеки свободно да развива своята личност, както и в индивидуалната свобода, разбирана като свобода на индивида, установена в чл. 1, 2 и 4 на Декларацията от 1789 г. и с „принципа за защита достойнството на човешката личност". Този последен момент в мотивацията на Конституционния съвет е нов и озадачаващ. Тъкмо последният принцип не е записан в нито един от компонентите на блока за конституционалност. Конституционният съвет обаче приема, че макар неформулиран, този принцип е „анонсиран" в Декларацията от 1789 г., в Преамбюла от 1946 г. и в Конституцията от 1958 г. В контекста на уважението към личността на човека „този принцип има конституционно значение"[10] и изрично е отбелязан в мотивите на решението на Конституционния съвет[11].

Прави впечатление, че това френско „юриспруденциално конституционно право" се ограничава само до основните права и свободи, както и принципите, свързани с тях. Това

---

[10] **D. ROUSSEAU**, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle (1993-1994)*, jur. „Revue du droit public", № 1, 1995, p. 54-58

[11] **H. KELSEN**, *Theorie pure du Droit,* Paris, Dalloz, 1962; *La garantie juridictionnelle de la Constitution,* R.D.P., 1928. (И двете произведения са в превода на френски, направен от Ч. Ейсман – б.м. С. Н.)

дава основание на някои автори[12] да дефинират конституцията, обогатена с юриспруденцията на Конституционния съвет, като юриспруденциална харта на правата и свободите.

Според мен в никакъв случай това не е и не може да бъде първично създаване, а само извеждане от конституцията на съдържащи се в най-дълбоката ѝ същност принципи и правила. Конституционният съвет не е и не може да бъде демиург. Той е легитимен само дотолкова, доколкото като всеки орган, снабден с власт на конституционно основание, е ограничен от самата конституция. Още Монтескьо беше направил универсалното обобщение, че „неограничената власт не може да бъде легитимна"[13]. Правовата държава разчита на това. След класическата школа и Йелинек, разграничаващи социалното битие и юридическото битие на държавата, след А. Дайси и извисяването на принципа „управление на правото", след възраждането на принципа за правовата държава, особено след Втората световна война, социалният мир вече се търси в правото, защото правовата държава наистина е сила, „овладяна от правото".

В този смисъл органът, осъществяващ контрол за конституционност, е ограничен, както всеки друг, от конституцията, но и натоварен от нея, както никой друг, да гарантира нейното ефективно приложение чрез зачитане на върховенството ѝ. Поради това той може да моделира практиката по приложението ѝ, изваждайки и извеждайки от нея съдържащите се там принципи и норми. Само в този смисъл той е органът, чрез който се изявява развитието или растежът на конституцията или по-точно на конституционната практика, основана на съществуващата конституция. Разбира се, последната си остава и като ограничителна рамка на това развитие. В този смисъл невъзможността за органите, натоварени с контрол за конституционност, да въвеждат модификации в текста е абсолютна. Те могат само да извеждат от него съдържащи се там закодирани с езика на правото принципи и норми, очертаващи диапазона на дължимо или допустимо поведение на конституционно-

[12] **D. ROUSSEAU**, *Droit du contentieux constitutionel…, op. cit.*, p. 327.

[13] **Шарл дьо МОНТЕСКЬО**, *Персийски писма*, С., Народна култура., Писмо № 104.

правните субекти. В този смисъл приносът на конституционните съдилища трябва да бъде еднопосочен – те могат да извеждат, но не могат да въвеждат ново нормативно съдържание в конституциите.

2. Конституционализмът предизвиква друго направление в еволюцията на контрола за конституционност – контрола за „конвенционалност" на законите. Този своеобразен реверанс на върховния национален правен акт – конституцията – пред международните договори, по които съответната държава е страна, е сравнително нов елемент на съвременния конституционализъм, реално отчитащ факта на регулиращото въздействие и на международното или наднационалното право върху обществени отношения, до вчера уреждани единствено и само от националното право.

Така успоредно с разгледаното, еволюиращият конституционализъм се проявява и в друго направление – този път извъннационално.

Все по-определено и по-категорично във все по-големи размери международното право, както и наднационалното Общностно право започват да регулират обществени отношения, доскоро уредени само и единствено от националното право. Въвеждането на международни правни стандарти, включително и по конституционна материя, изявата на международното и на наднационалното Общностно право като общ и приоритетен регулатор и свързаното с това създаване на наднационален механизъм за правна защита във връзка с приложението на въпросните стандарти по свой начин предизвиква друга различна насока в еволюцията на конституционализма.

Яркият и разбираем пример за този аспект на еволюцията е Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи от Рим, 4 ноември 1990 г., и предвиденият в нея Съд по правата на човека в Страсбург – една свръхнационална юрисдикция, която с дейността си не само правораздава, но силно индиректно влияе върху законодателствата на държавите членки на Съвета на Европа по въпросите за правата и свободите на гражданите.

Установеният в тази Конвенция екзистенц-минимум права на човека и основни свободи е общо приложимо право за всички държави членки на най-старата европейска общност – Съвета на Европа. Това вече не е принцип, в рамките на който има множество варианти, не е възможност за рецепция на правни норми при уреждане на сродни, сходни или идентични обществени отношения. Това е еднакво приложимо право за всички държави членки, това е стандартът, облечен в наднационално право, инкорпориран по пътя на ратификацията в националното право на всяка държава членка, чието приложение е скрепено с възможност за защита и пред Съда по правата на човека, макар и след изчерпване на националните средства за защита, и останалото убеждение у човека, че е жертва на несправедливо правосъдие.

Но този пример е само начало на въпросния аспект на еволюиращия конституционализъм. Той има за предмет не друго, а правата на човека и основните свободи и в този смисъл насърчава изграждането на единна правна уредба и единна практика по приложението на материя, олицетворяваща една общочовешка ценност – личността. Ако се върнем назад във времето, както направихме това в предходното изложение, ще констатираме, че в предисторията на конституционализма нещата също започнаха с това – с юридизация на правата в Magna charta libertatum 1215 г. Остава да си отговорим какво започва със създаването вече на международни стандарти по тази проблематика, в какво се състои новото в случая.

Безспорно новото тук е в това, че пак започвайки от правния статус на човека, сме изправени пред извеждането на тази отдавна станала вече конституционна материя извън националното право и уреждането ѝ в наднационално конвенционално право – договори. Дори когато и доколкото в националното право има конституционна уредба на същата материя, тя не може да слезе под този стандарт.

Новото е и в още нещо – не рецепцията, а ратификацията днес е водещият правнотехнически механизъм в съвременната конституционна цивилизация. Един международен договор между държави по материя за правата на човека и основните свободи остава отворен и за други държави. Ра-

тифицирайки го, всяка държава членка на Съвета на Европа разширява приложимото поле на този наднационален извор на правото и по този начин осигурява единно разбиране на единната уредба и еднаква практика в приложението им, и то в едно ново правно пространство, несъвпадащо с териториалните предели на отделната национална държава, а обхващащо новосъздадени териториални предели, необвързани с национални граници и само с национална юрисдикция. И още нещо – докато рецепцията даваше възможност за подбор и селекция с отчитане на спецификата на отделната държава при приложението на едни и същи еднакви принципи и институции, то ратификацията води до въвеждане на създадени вече модели в техния непроменен и непроменим по волята на отделната държава вид. Нещата са диаметрално противоположни. Докато чрез рецепцията отработените модели се пригаждаха в свой юридически вариант към спецификата на отделната държава, днес чрез ратификациите държавите са длъжни да се пригаждат към модела.

Определено може да се твърди, че докато реципацията бе правнотехническото средство за изграждане на конституционната цивилизация от първия етап, то ратификацията е правнотехническото средство на еволюиращия конституционализъм – втория етап в развитието на конституционната цивилизация, съпроводена с наченки на наднационален конституционализъм.

В този период особено съществено е своеобразното извеждане на конституцията извън рамките на националното право чрез превръщането на наднационалното право в регулатор на обществените отношения от конституционен ранг.

И ако в разглеждания по-горе случай – Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи – става дума за единна уредба на правата на човека и гражданина, то в съвременния етап на еволюиращия конституционализъм на Стария континент вече се наблюдава наднационално регулиране на механизма за реализация на власт, този път не на отделна държава, а на съюз от държави, чрез организационно-функционална система, наподобяваща националните, дори заимстваща често понятийния

апарат на националните конституции. Налице е вече и резултатен опит за създаване на проект за Европейска конституция – Конституцията на ЕС, в която изградената представа за Конституция, видяна и като предметно съдържание, и като форма и структура, е възпроизведена в голяма степен. Но този резултат вече налага отговор на въпроса: какво е бъдещето на националната конституция при наличието на наднационална конституция.

Като че ли съвременният период в по-голяма степен провокира формулирането на въпроси, отколкото даването на отговори. Някога националната държава се легализира убедително чрез конституцията, основана на принципа на разделение на властите, и се разви като правова държава, в която конституционализмът все повече укрепваше тази държава, лимитирана от правото, което тя създаде.

Постепенно Каре дьо Малберг, Елинек и Лабант[14] с тяхното концептуално влияние върху държавите на Стария континент и преди всичко с аксиоматичното научно твърдение, че правото е творение на държавата, все по-малко присъстваха като аргумент при създаването на право.

Европейският съюз – една лимитирана от ненационално право общност, – без да е държава, прекрачва националните правни бариери, като обвързва с Общностното право всички държави членки. Очевидно тук нещата са взаимообусловени до степен на неразкъсваемост – правото на ЕС е общностно право, но и самият ЕС е общност на правото, правова общност. От конституциите на националните държави е взет и съответно модифициран принципът за разделение на властта и взаимното възпиране в хоризонтал, както и във вертикал, взети са характеристиките на правовата държава и са приложени върху общността, която не бърза да се дефинира като държава.

Най-сетне еволюиращият конституционализъм след Маастрихт с постепенното, но постоянно въвеждане на

---

[14] **С. БАЛАМЕЗОВ**, *Общо учение за държавата. Леон Дюги, Каре дьо Малберг, Георг Елинек* (съставителство и редакция С. Баламезов), С., 1993; **Carré DE MALBERG**, *Contribution à la theorie génerale de l'Etat*, 2 vol, Sirey 1921, nov. ed, 1962; **L. DUGUIT**, *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol, 3-e ed. de Boccard, 1929.

политически характеристики на общността предизвика предвиждането от националните конституции на трансфер на компетентност за институциите на съюза. Това по дефиниция означава самоограничаващ се национален конституционализъм, който участва в създаването на наднационален конституционализъм и с предварително съдържащото се в самия факт на делегирането обвързващо съгласие да приеме върховенството на един наднационален конституционен акт.

От друга страна, заимствайки институти и понятия от национално и пренасяйки ги на наднационално ниво с претенция за ново съдържание, Общностното право на ЕС поставя под въпрос или най-малко разклаща чувствително понятийния апарат[15] на конституцията, а с това – и на националното право. То надгражда и изгражда една нова субординация, която, без да признава това, няма как да не повлияе и на съдбата на конституцията. Последната, запазвайки засега своето предназначение, вече е повлияна от този процес. Нека проследим това само чрез една наднационална правозащитна институция, каквато е Европейският съд в Люксембург, т.е. Съдът на Европейските общности.

Съдът на Европейските общности с уникалната си компетентност има вече своята 50-годишна практика, през която всяка от неговите функции и свързаните с тях правомощия се е развила до степен, придаваща им собствена физиономия, силно повлияла и непосредствено отразена и в проекта за Европейска конституция.

Особен интерес с оглед предмета на това изследване представлява правомощието му да тълкува първичното право, както и да тълкува и се произнася за действителността

[15] Тук ще си позволя да дам една идея, която споделих в разговор с доскорошния председател на 39-ото Народно събрание проф. Огнян Герджиков. Абсолютно необходим е един юридически речник на термините и основните понятия на европейския конституционализъм. Няма да можем да се разберем, ако тръгне конфликт на понятия. Има опасност да навлезем в една дълбоко противоречива практика, породена от терминологична неяснота. Когато употребяваме един термин, трябва да разбираме едно и също нещо. Засега се боя, че съществува опасност от противоречие и разнобой...

(валидността) на актовете на институциите на Съюза, досега разглеждани като вторично право.

Съпоставени с националното право на страните членки, тези правомощия съответстват на задължителното тълкуване и на контрола за конституционност на законите, осъществявани от конституционните съдилища. В проекта за Европейска конституция тези досегашни правомощия са предвидени в чл. 28, ал. 3 като компетентност СЕО да тълкува конституцията и компетентност да се произнася за действителността (валидността) на актовете на институциите на Съюза. В този смисъл и по отношение на бъдещата Европейска конституция Съдът на ЕО е въздигнат като пазител на върховенството на конституцията. Чрез тълкуването той ще осигури еднаквото и непротиворечивото ѝ приложение от всички субекти в рамките на европейския правен ред, от една страна, но ще осигури и вътрешната хармония на самото европейско право, съдържащо предписанията на този правен ред.

Освен юридическото вменяване на тези две правомощия в кръга на изключителните правомощия на този Съд е не по-малко важен и въпросът как той ще реализира по същество тези свои правомощия.

Няма никакви податки, които да разколебават логичното очакване, че Съдът на ЕО максимално ще се възползва от досегашната си практика при реализацията на тези правомощия. От въпросната практика ще изведа само няколко основополагащи въпроса, свързани с бъдещата му тълкувателна дейност по отношение на бъдещата Конституция за Европа, за да проследя и чрез тях процеса на еволюция на конституционализма, непосредствено свързан с появата на висше право на наднационално ниво.

Във връзка с тълкуването ще се спра на спецификата на автономното тълкуване, отразено в досегашната практика на Съда. Той вече многократно се е ангажирал със становището, че правото на Общността придава на всеки термин, с който си служи, изключително общностен смисъл и значение. Нещо повече – дори когато се позовава на понятие от национален характер, Общностното право по принцип не

се ръководи от един или друг национален правен ред при дефинирането на своите термини[16].

При това положение напълно допустимо и възможно е правните понятия да имат различно съдържание в Общностното право и в отделните национални правни системи. За да избегне противоречие в подобни случаи, Съдът насърчава националния съдия, изправен пред такава ситуация, да се консултира с него, преди да реши съответния правен спор, когато трябва да приложи Общностното право. Прави впечатление и обстоятелството, че с решение на Съда на ЕО дори в известен смисъл „се нормира" поведението на националния съдия, когато прилага норми на Общностното право. „При нужда и по собствено решение той (националният съдия – б.м.) може да остави неприложена всяка вътрешна норма (дори последваща), която противоречи на общностните норми, без да се налага да иска или да чака предварителното ѝ отстраняване чрез законодателни или всякакви други конституционни средства."[17]

Така тълкуването се осъществява както при директното сезиране на Съда, така и при искане на преюдициално тълкувателно заключение от правораздавателен орган на държава членка. При това тълкуването се превръща не само в самостоятелна и монополна функция на Съда на ЕО, но и в своеобразен ограничител на тълкувателната дейност на овластени за това на национално ниво държавни органи на държавите членки. Осъщественото от тях тълкуване на конституционни понятия на съответната конституция не би могло да конкурира с тълкуването на Съда на ЕО, когато става дума за едно и също понятие, но с различно съдържание в Общностното право (за в бъдеще това ще бъде на първо място Европейската конституция, както и европейските закони и рамкови закони) и конституцията на конкретната държава членка.

---

[16] Вж. *50 най-важни решения на Съда на Европейските общности с коментари на Жан Булюи и Роже-Мишел Шевалие*, Институт по Международно право, С., 2002, с. 55-56 – Under p. 362 concl. M. Lagrange; 19.01.1982; 64/81 *Corman*, p. 13 concl. G. Reischl.

[17] *Пак там*, с. 108. Вж. 9-03.1978, 106/77, *Simmenthal*, p. 629 concl. G. Reischl; 4.02.1988, 157/86 *Murphy*, p. 673 concl. CO Lenz.; 4.06.1992, C – 13/91 *Debus*, I, p. 3617 concl. W. van Gerven.

Очевидно това е само един, макар и много съществен въпрос за съ-съществуването и съ-отнасянето на бъдещата Европейска конституция и националните конституции на страните членки. Любопитно би било дали и при действието на Европейската конституция Съдът на ЕО ще насърчава националния съд да се позовава на практика, установена в Люксембург, и при решаване на правни въпроси „независимо от характера на производствата, които са дали повод за тази практика, дори при липса на пълна идентичност". Нещо повече – воден от изискването, произтичащо от логиката на общностния правов ред, наред с директния ефект при действието на този ред, но и при първенството му по отношение на националното право на държавите членки, Съдът застъпва становище, формулирано в принцип в решението по дело № 26/62 от 1963 г.[18], без никаква устройствена или институционална йерархия, която би го аргументирала, изхождайки единствено от логиката на общностния правов ред, който изисква цялостен подход и единно и непротиворечиво приложение от всички държави членки. Съдът на ЕО формулира принципа по следния начин: правото на Общността има предимство пред всяка национална разпоредба, независимо от характера ѝ, която пречи на приложението му или дори само променя еднообразното му действие.

Създава се усещане за някакво аксиоматично, макар и завоалирано основание на така изведения приоритет, който дори в отсъствие на същинска европейска конституция признава приоритета на Общностното право пред „национална разпоредба, независимо от характера ѝ", при положение, че нито един от Учредителните договори изрично не се ангажира, и то с такава категоричност, по този въпрос. Видимо от проекта за Европейска конституция, тя вече ще го направи и изрично – чл. I-6.

Логическата конструкция, която се очертава само въз основа на тези отделни, но предметно свързани примери, ни води към „федералния подход" – примат на конституцията на федерацията пред конституциите на федералите се държави. Но в Учредителните договори на Европейските общности признание за такъв принцип няма.

[18] *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 1963, p. 3, concl. K. Roëmer.

Няма ясно дефиниране и на Европейския съюз дори и в проекта за Конституция за Европа. Но има признание за различия в съдържанието на понятията, както и юриспруденция, която брани върховенството на Общностното право по отношение на националното, независимо от характера на нормите на последното.

Почти всички научни трактати, посветени на ЕС, анализират „какво не е" това феноменално образувание, извеждайки неизменно неговата „другост" в сравнение с познатите ни разновидности на държавата, на съюзи от държави или международни организации, дефинирайки го като явление „sui generis". Налага се впечатлението и за най-непредубедения наблюдател, че се избягва директният отговор на единствения логичен въпрос: какво е ЕС. Коя е причината за това – понятийната недостатъчност или липсата на политическа воля открито да се обясни на разбираем език същността на европейския интеграционен интерес в неговата политическа фаза и да се назове преследваният резултат. Усещането за недоизказаност по тази проблематика вече не само не е интригуващо, но обратното – създава тревожност, продиктувана от чувство за безпомощност.

Политическата мисъл и практика на Европа вече са се срещали с еволюции и метаморфози, които са били сполучливо теоретично осмисляни, включително и чрез съответни адекватни понятия. Феноменът „конституция" например е обозначен от Жан-Жак Русо като „обществен" договор. Заимстваното от цивилистиката понятие „договор", което предполага две насрещно съвпадащи воли по отношение на един и същ предмет, силно повлиян от особения характер на предмета на договора тук, както и нетрадиционните договарящи се – управляващи и управляеми – е наложило допълнителната характеристика на този договор като обществен. С това, отграничавайки се от договора в гражданското право, изразът „обществен договор" като синоним на конституцията е извоювал правото си на живот като понятие на публичното право.

При едновременното съществуване на национални и общностна конституция възниква още един съществен въ-

прос – за конституционната автономия на националните конституции.

Видяхме, че първенството на Общностното право не може да бъде възпряно от националното. Подобно възпиране би означавало отричане на съществуването му като Общностно право. То разчита европейският общностен правен ред и автономията на общността да бъде уважавана от държавите членки. Но това в никакъв случай не означава и тотален отказ на държавите членки от тяхната автономия. Разгледан по този начин, проблемът логично извиква и друг въпрос – монистичен или дуалистичен правен ред действа в държавите членки на ЕС. Каква е правната природа на ЕС с неговия специфичен правен ред, който е общ, пряко приложим, първенствуващ? Дали този правен ред е имплантиран в правото на държавите членки, или действа едновременно и успоредно с националния правен ред на тези държави, но извисявайки се над него?[19] Очевидно Конституцията на ЕС трябва да внесе яснота и по този въпрос, който е сърцевината на отговора за конституционната автономия на държавите членки.

При йерархичност на конституционните актове при федерацията, въпросната автономия просто е лимитирана от конституцията на федерацията и тук нещата са проиграни и намерили своите решения на практика. Но при Конституцията на ЕС и конституциите на държавите членки каква ще бъде конституционната автономия на последните? Рангът в йерархията на нормите – все конституционни, но едните национални, а другите общностни – ще предопредели и лимита на конституционната автономия на държавите членки. Субординационно ли ще бъде отношението между тях? Ще се появи ли и как ще се реализира изискването, което френската доктрина вече наименува supraconstitutionnalitė (свръхконституционност).[20]

---

[19] **C. GREWE, Héléne Ruiz FABRI,** *Droits constitutionnels européens,* **PUF,** 1995, p. 131.

[20] Забележка: Във френската доктрина вече 10 години тече дебат по този въпрос. Вж. **L. FAVOREU, G. VEDEL**, Pouvoirs, No 67, 1993; **O. JOUANJAN**, *La Republique en droit francais*, Economica, 1993; **O. BEAUD**, *La souverainété de l'Etat, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht*, 1993; **B. MATHIEU**, *Le supraconstitutionnalité, exisist-t-elle*?, PA, 1995, No 29.

От значение тук ще е и условното или безусловно делегиране при трансфера на компетентност, условията и редът на извършване на тази делегация от държавите членки на ЕС, обемът и характерът на трансферираната компетентност. От позицията на конституцията на отделната държава членка като че ли е по-логично да се очаква всяка държава сама да реши доколко, какво и как да трансферира. Но от позицията на Общностното право това вече е неприемливо и очевидно несправедливо. Тогава кой и как ще реши въпроса за обема и характера на този трансфер, който засяга материя, уредена вече от учредителните власти в рамките на конституциите на държавите членки, но който по необходимост трябва да бъде уреден по общ и еднакъв за всички държави членки от една нова конституанта, която не се идентифицира институционално, а завоалира образа си с договорната процедура?

3. Еволюиращият конституционализъм на трето място се характеризира с едно засилено създаване на правозащитни институции – на национално и наднационално ниво.

В този процес – освен анализираното вече създаване на специализирани юрисдикции в сферата на административното правораздаване и конституционното правосъдие – се търсят и намират нови институти на границата в отношението между човека и държавната власт.[21] Фигурата на омбудсмана, възникнала в Швеция в началото на XVIII в., в друго време и с друго предназначение, днес има нов, конституционно вдъхнат в повечето случаи живот. Държавен орган без властническа решаваща компетентност, държавен орган, чрез който гражданите, а в някои правни системи и юридически лица могат да взискат от административни органи корекция в тяхното поведение и действия при лошо администриране – това най-общо казано е

[21] **A. LAGRAND,** *L'Ombudsman scandinave (Etudes comparées)*, P., 1970; *The European Ombudsman, The European Code of Good Administrative Behaviour*, 2002; **М. СЛАВОВА**, Омбудсманът – българската перспектива, С., 2002; **М. ЙОРДАНОВА**, Институцията омбудсман, сб. *Институцията омбудсман* – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство, С., 2000, 12-19; **М. ВЕРДЮСЕН**, *Парламентарният посредник в страните от Европейския съюз*, Юридически свят, 2000, № 2.

омбудсманът. Чрез него до голяма степен гражданското общество намира различния механизъм за въздействие върху администрацията в защита правата на личността.

Това дава основание в доктрината да бъде обособено едно ново разграничение на властта – на решаваща и препоръчителна, като именно омбудсманът се сочи за „типична институция"[22], олицетворяваща препоръчителната власт. Подобно оригинално виждане има място в правната доктрина от позицията на едно по-модерно осмисляне на феномена държавна власт и неговите съвременни функционални превъплъщения. Но за мен омбудсманът е един от проявните белези на съвременния еволюиращ конституционализъм, който в изградената с конституцията мяра на отношението човек – държавна власт е принуден да търси и нови, нетрадиционни за времето на първите конституции форми, когато се е смятало, че включените в конституцията права са достатъчно гарантирани и с разделението на властите конституционализмът вече е постижим и дори постигнат.

За мен той е доказателство за продължаващата дифузия в развитието на правозащитната функция на държавата и чрез нови органи, този път на границата между държавновластното и недържавното. Показателно е, че този орган постепенно разширява своето присъствие с различните си модалитети след Втората световна война, както и след социално-политическите трансформации в Централна и Югоизточна Европа в края на XX и началото на XXI век.

Нещо повече, с решителното засилване на политическите моменти в европейската интеграция, с договореностите от Маастрихт от 1992 г. този орган беше вписан и в системата на общностните институции с идентични функции с тези по конституциите на държавите членки, и от 1995 г. съществува и действа като институция на Общностите. Виждаме го възпроизведен и в проекта на Конституция за Европа.

4. Във времето на еволюиращия конституционализъм може да бъде забелязана и изведена още една тенденция, като че ли в еднаква степен отнасяща се и до конституционализма в рамките на отделната държава, и до оформя-

[22] **Я. СТОИЛОВ**, *Държавната власт*, С., 2001, с. 175 и сл.

щата се наднационална перспектива на конституционализма. Тази тенденция се изразява в заместването на управлението, на правенето на политика с право[23] – „le fait" с „le droit". Вече не само правилата на политическата игра, но и изработването на политики по отношение на социалния живот се извисяват на конституционно ниво. Това дава основание на някои теоретици да виждат противопоставяне на формалната конституция на социалната конституция, или на политическата конституция. С това до известна степен се характеризира и мотивира и идейното течение на неоконституционализма. Според мен става дума за една нарушена мяра между политика и право, между правенето на реална политика на основата на правото и опити да се прехвърли правенето на политика на самото право, включително и на конституционното.

Процесът на конституционализация в никакъв случай не означава уредба на всички обществени отношения на конституционно ниво, още по-малко – подробна уредба на това ниво. Точно тази нарушена мяра поражда понякога усещането за напрежение между формалната конституция и така наречените „социална", „икономическа" или „политическа" конституция.

По замисъл конституцията е една. Тя не е и не бива да бъде „корсет" за различните политики във всички сфери на социално-политическия живот, съответстващи на принципите и ценностите, които съдържа като основополагащо право. За съжаление в случая порокът не е само в техниката на конституционно творчество, а в концептуалното разбиране за функциите и предназначението на основния закон.

Искам да привлека вашето внимание и към въпроса за разпределението на компетенциите в Конституцията за Европа, акцентирайки на един принципно нов раздел в Конституцията за Европа. Това е Част трета, озаглавена „Политики и функциониране на Европейския съюз". Трябва

[23] Забележка: Подобна тенденция е била забелязана и в 30-те години на миналия век (**B. MIRKINE-GUETZEVICH**, *Les nouvelles tendences du droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1936). Очевидно тази тенденция се появява периодично или при определени условия, които предполагат по-дълбок социално-политически анализ и засягат сфери извън правото.

да признаем, че никоя национална конституция не е отивала към поставянето на конкретна рамка на политиките в областите на заетостта, на опазване на околната среда, на младежката ангажираност, на индустрията и др. Тази трета част, която е нетипична за националните конституции, поставя в един различен контекст цялата практика – както национална конституционна практика, така и бъдещата практика на Европейския съюз. Това е така, защото, освен че има рамка на правилата на политиките в отделните направления на конкретните политики, в този раздел изобилстват текстове, които резервират за европейски закон или за европейски рамков закон конкретна уредба по приложението на тези политики.

Оттук си позволявам да направя и още една крачка в тази посока. Дълбоко съм убедена, че след 2009-а няма да има толкова съществено значение кой идва и кой си отива от властта в отделните държави членки на Европейския съюз. Това ще е така, защото независимо дали правителството е по-ляво или по-центристко, или по-дясно, то няма да има онази свобода, която имаше досега в рамките на националните конституционни принципи. Правителството ще бъде принудено да осъществява такава политика, каквато е рамкирана, първо, в Част трета на Конституцията за Европа, и второ – е уредена от европейски закон или от европейски рамков закон. И най-после, в рамките на тези ограничения може да се мисли за някакъв нюанс на национална политика. Политическото пъстроцветие в рамките на обединена Европа сигурно ще се запази, но то ще има друг вътрешен контекст. Усилията на националните правителства няма да бъдат насочени толкова и главно върху различните политики, които да реализират, защото целта ще е един общ стандарт, рамкиран и в голяма степен регламентиран на ниво общностно право.

5. Еволюиращият конституционализъм може да бъде видян и в едно друго направление, все свързано с наднационалния фактор. Свидетели сме на фактическа конституционализация на общността „Европейски съюз", предхождаща юридическата ѝ конституционализация, и то със

съответни правни последици. Наблюдаваното изпреварващо съобразяване чрез процеса на хармонизация на националното право с Acquis communautaire в съответната област от конституционни държави преди членството им в ЕС и като подготовка за това бъдещо членство е логично разбираемо, но и създаващо дълбоко напрежение с постулата за правовата държава и с върховенството на конституцията в доскорошното разбиране за него.

От друга страна, се търси нова наднационална конституционна мяра в отношението човек – общностна власт, която е далеч по-абстрактна и имагинерна в сравнение с държавната, но с оглед въздействието си върху човека е не по-малко реално осезаема. Остава усещането, че може да се окажем в известен дефицит от форми на ефективно въздействие на човека върху общностната власт за сметка на усложнени и увеличени институционални отношения, претендиращи за адекватен израз на тази мяра на наднационалното конституционно ниво.

Най-сетне, поради своите особености във формата и съдържанието Конституцията за Европа се нуждае от привнасяне на легитимност. Най-адекватната форма за това са референдумите като механизъм на ратификация. Ще дам за пример Република България. Дълбоко съм убедена, че нашето присъединяване е вече осмислено и подкрепено от много хора у нас и ще бъде далеч по-убедително и легитимно, ако мине през национален референдум, ако всеки правоспособен български гражданин се ангажира лично с присъединяването. Уважавам репликата на политиците: „Ние поемаме политическата отговорност", но, господа политици, какво означава това? Единствено, че можем да не ви изберем в следващия мандат. Това ви е евентуалната понесена политическа отговорност. А в Европейския съюз влиза Република България със сегашното си население, с децата и внуците ни, които ще понесат всички последици. В този смисъл съм дълбоко убедена, че Република България и като политическо мислене, и като европейско правосъзнание, и като очаквано поведение би излязла след евентуален национален референдум с друго самочувствие, ако всеки българин има усещането, че зад това присъединяване

стои и неговият политически глас. Струва ми се, че това ще насърчи усещането ни на пълноценни граждани на Република България и на хора, достойни да бъдат граждани на Обединена Европа. И най-важното – ще привнесе желаната за конституцията легитимност.

Във времето на еволюиращия конституционализъм нуждата от преосмисляне на философията на правото и на теорията за конституцията е очевидна. Но каква е същността на това преосмисляне – ренесанс на философията на правото и кризис на конституционализма? Или ренесанс на конституционализма и кризис на философията на правото? Отговорът зависи от зрителния ъгъл. Безспорното е, че сме изправени пред предизвикателствата на поредното направление в еволюцията на конституционализма, белязано с Конституцията за Европа.

ДЕМОКРАТИЧНИТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ

Васил Кехайов
социолог, Университет „Парис Лодрон" – Залцбург, Австрия

1. Тези за демократичните трансформации

Сривът на социалистическата система беше силно желан от западните общества и е представен като един регулярен и продължителен процес в развитието на световната демокрация, който обхваща и Източна и Югоизточна Европа. Имаше, има и ще има много модели и различни парадигми, които се занимават с обществените процеси на трансформация, но нито един от тези модели е в състояние да опише социалните промени в тогавашния социалистически лагер. Оказа се, че има доста специфични и социално-културни различия дори и между тези страни, които до този момент бяха разглеждани под един знаменател. И точно в този момент научните теоретици и конструктори на западните общества запазиха смъртно мълчание, защото просто не бяха подготвени за този изход на историята.. От друга страна при разглеждането на трансформационните процеси в постсоциалистическите държави, трябваше да се вземе под внимание и влиянието на определени процеси, които протичат в обществата от западен тип, тъй като те бяха заложени като цел на постигане. Трябва да се отбележи, че тази желана цел, западните общества, сама по себе си не е статична, а тя също е подложена на динамични развития и една от най-често споменаваните думи там е глобализация.[1] Улрих Бек, един от известните съвременни немски социолози разбира под глобализация:

[1] Антъни Гидънс (Giddens 1996:85) определя глобализацията като интензифициране на световните социални връзки, чрез които далечни селища по такъв начин се свързват помежду си, че събитията в едно селище са повлияни от случилото се в други селища, който се намират раздалечени на километри едно от друго и обратно.

„…Съвместното разрастване на единичните общества по света към едно общо световно общество. Този съвместен растеж изисква едно ново определяне на понятието общество…" (Beck 1997: 63)

Глобализацията не съкращава озападняването на света. Тя се опитва да преведе институционалните клъстери на западната модерност в един световен, глобален контекст, при което тези институционални клъстери сами преживяват трансформация (Giddens 1990: 55). Движещите сили на глобализацията водят от една страна отчасти към пазарни процеси обратно, а от друга страна те са политически желани. Ралф Дарендорф се занимава задълбочено с причините на глобализационните процеси и си задава въпросите кой извлича полза от глобализацията и кой има интереси от глобализирането. Той намира три основи причини, който могат да бъдат посочени като двигател на тези процеси :

1. Либерализирането на финансовите пазари (през 1971 се отменя така наречения златен стандарт).

2. Развитието на нови информационни и комуникационни технологии (Развитието на покриващи огромни площи нови информационни и комуникационни технологии и преди всичко фузиона на компютрите и телекомуникациите).

3. Ниски транспортни разходи (Актуално транспортните разходи играят незначителна роля при калкулациите на големите концерни) (Dahrendorf 1998: 42-54).

Също и според Гидънс национално обвързания капитализъм в процеса на глобализация ще премине в една капиталистическа световна икономика и лицето на индустриализма ще бъде формиран преди всичко от едно глобално разделение на труда. (Giddens 1996: 92-101). Бек прави разлика между икономическото глобализиране (Wallerstein), политическото глобализиране (Rosenau, Gilpin, Held), културното глобализиране (Robertson, Appadurai, Baumann, Albrow, Feathstone, Lash, Urr) и екологичното глобализиране (Beck). (Beck 1997: 50-55). Гидънс вижда глобализацията като един комплексен революционен процес, при който икономиката има челна позиция, но и той споменава, че „глобализацията не се отнася само до икономиката,

ами в същия размер до политика, технология и култура." (Giddens 2001: 21)

Това малко отклонение в посока на глобализационните процеси беше необходимо, за да стигнем до заключението, че учените макар и от различни школи, та дори науки могат да разграничат най-малко три измерения на глобализационните процеси: икономическо, политическо и културно и най- важното е, че точно същите измерения се наблюдават и при трансформационните процеси в постсоциалистическите общества.

С прости думи това означава, че страните, които се намират във фаза на трансформация преживяват една многостепенна трансформация и едновременно с това са подложени на натиска на глобализационните процеси, защото от една страна желаят да развият модерно демократично общество от западен тип, а от друга страна преследват една постоянно и динамично развиваща се цел под натиска на глобализационните процеси. Докато в страните от западна и средна Европа, често се задава въпроса дали може да се държи заедно с другите и да не се изостава, то в България почти не се говори за глобализация, въпреки, че страната е в пълния вихър на глобализацията. Макдоналдс и Кока-кола отдавна са вече тук, но населението още не се самоидентифицира с този начин на живот и то по простата причина, че голяма част от населението се бори за физическото си оцеляване. Когато се говори за бедност в България не толкова често се има предвид социалната бедност, а по скоро биологическата или физическата (виж например Селени 2002, Бедността при пост комунизма).

В днешното българско общество е на път да се само взриви един нов мит, мита за преуспялото западно общество. Всеки е чувал всекидневно използваното „Те ще ни оправят! Те ще въведат ред и т.н. „ Докато в рамките на Европейския съюз (ЕС) на всички нива, от редовия гражданин до европейската комисия, най-често споменаваните думи през последното десетилетие бяха разширението на ЕС на изток, нормално е и в България често споменаваната публична дума да е „Европейски съюз". Пълната икономическа, политическа, културна и нормативна интеграция на

България в Европейския Съюз е целта на осъществения преход от тоталитарно към демократично общество, но трансформационните процеси продължават.

1.2. Глобалната демокрация и нейната теория на вълните

1.2.1. Теория на вълните по Тофлър

Алвин Тофлър описва за пръв път през края на 70-те години на миналия век глобални социални промени под формата на вълни. Той поставя един важен теоретичен фундамент за социалните науки и по тази причина е често цитиран в страните от източна и югоизточна Европа, за разлика от страните от западната част на континента. С метафоричната употреба на „вълните на промяната" той обозначава трансформационния процес на модерното общество към постмодернизъм. Трябва да се отбележи, че Тофлър обозначава тези процеси не като преход или трансформация, а използува „вълните на промяната" като понятие стоящо над тях. Според него „вълните" са значително по-динамични в сравнение с понятието преход и когато вълните се срещнат се достига до силни течения, а ако вълните на историята се конфронтират могат да бъдат разрушени дори цели цивилизации (Toffler/Toffler 1993: 18).

В неговата квази-пророческа книга „Третата вълна" публикувана за пръв път през 1980 той се опитва да обясни под формата на вълни дори цялостното човешко развитие, като първата вълна е била аграрното общество и тя е започнала преди около 10 000 години. Света се е подчинявал на божествения ред и човека е бил уседнал, като голямото семейство е определяло семейния ред (Toffler 1980: 20).

Втората вълна е била вълната на индустриалното общество и е започнала през 17 век, като тя достига върховата си точка през първата половина на 20 век и се характеризира според Тофлър чрез „масова продукция, масова дистрибуция, масова консумация, масово образование, масови медии, масова почивка, масови развлечения и оръжията за масово поразяване." В индустриалното общество, след миграцията към града, човека живее с всички последствия съпровождащи този процес, като например недостатък на

място за живот, замърсен въздух и т.н. В това общество картината на света вече е загубила божествения си произход и е повлияна и определена от просветлението. Формата на семейството също се е променила и на мястото на досегашното голямо семейство господства малкото семейство (Toffler 1980: 32).

Третата вълна е вълната на пост индустриалното общество или още наречена и вълна на информационното общество. Тя започва през късните 50 години на двадесети век и ние се намираме в нейния вихър. Човекът не е вече локално обвързан, ролята на семейството е отслабнала. Светът е индивидуален и индивидуализмът и само реализацията придобиват постепенно най-важна роля (Toffler 1980: 144). Описаната от Тофлър трета вълна е много близка по съдържание до трудовете на немския социолог Улрих Бек: „Какво е глобализация?" (1997) и „Рисковото общество" (1987). За разлика от последователите си или по-точно научните среди поставили в центъра на изследванията си третата вълна, Тофлър не се натъква на сериозна критика от страна на научната общност и това се обяснява с факта, че на него се гледа като на публицист и футуролог.

1.2.2. Теория на вълните по Хънтингтън

Непосредствено след Тофлър и Самуел Хънтингтън публикува книга със заглавие „Третата вълна". В труда си авторът описва вълни на демократизация, като с вълни определя повече трансформации от недемократични към демократични правителствени форми в период от време, когато смяната на режима в посока демокрация по-често се случват отколкото в посока на диктатура. И според Хънтингтън световната демократизация се развива в три вълни. Той обосновава използването на метафората на вълните с локалното развитие на демокрацията, като при това в един регион най-малко две или три страни търпят преход от един тоталитарен режим към една по-добра форма на управление и най-често това е демократичната.

Хънтингтън изхожда от една първа вълна започнала през 19 век и обхваща периода 1828–1926 г. Втората вълна започва в края на Втората световна война 1943 г. в южна

Европа. Тя обхваща Азия, Африка и Латинска Америка, като в последствие обхваща и източна Европа през 1964 година. Третата вълна започва през средата на 70 те години на миналия век. След всяка от тези вълни е имало и времена на връщане на вълните или обратни вълни, т.е. когато демокартизационните процеси са били обърнати в първоначалното им състояние. Първата обратна вълна авторът разполага в периода 1922–1942 г., а втората 1961–1975 г.

Кристиан Велцел критикува Хънтингтъновата теза за трите вълни на демокрацията и на основата на емпирично достоверни данни предоставени на разположение от американския институт „Freedom House" твърди, че трите демократични вълни не могат да бъдат доказани, а и не съществуват. Велцел пресмята процентното съотношение на автокрациите и демокрациите въз основа на категориите изработени от Хънтингтън, Той показва една комплексна картина: първо; едно бавно и продължително покачване броя на страните с демократична форма на управление до 1920 г. – т.е. няма ясно изразена първа вълна и второ; един числено по-голям брой на автокрациите по времето на конфликта изток-запад до 1990 г., а за периода от 1974 г. Хънтингтън говори вече за една трета вълна на демократизация и позиционира тази вълна на демокрация в период на преобладаващи автокрации т.е. третата вълна не ясно видима (Kevenhqrster / Thrdnhardt 2003: 12-13)

Против тезата на Хънтингтън за вълни на демократичното развитие говорят и фактите, че през 80-те години на миналия век е имало повече преходи по посока на автокрация, отколкото по посока на демокрация и към автора се отправя упрека, че се е концентрирал в еврозоната при изготвянето на своята периодизация. Един по-нататъшен пример е и преврата в Чили през 1973 г., който е на прага на разгръщащата се трета вълна т.е. началото на една демократична вълна не би могло да бъде поставено от един преход към автокрация (Маринов 2004: 50).

Трябва да се отбележи, че Хънтингтън и Велцел работят с данни съставени и произхождащи от фондацията „Freedom House". Основни критерии за демокрацията са правова държава, свобода на медиите, развито гражданско обще-

ство, плуралистична партийна система с истински избори и според фондацията броя на държавите с демократично управление през 2005 г. е достигнал 122 или 64% от всички държави, а през 1970 г. само 30 държави са се характеризирали като демократични (http://www.freedomhouse.org). Често се поставя под въпрос кои критерии са валидни за измерването на демокрацията и дали даваните оценки са обективни, но това е тема на друга дискусия.

1.3. Световни тенденции на демократизация

Под формата на вълни или не, е известно и доказуемо, че от средата на 1970 г. има една световна тенденция на демократизация, която се ползва с широката подкрепа на правителството на Съединените американски щати. През средата на 1980 г. Президентът на САЩ Роналд Рейгън и високопоставени американски служители говореха за една „световна демократична революция". В същия период от време в САЩ се формираха множество правителствени организации, квази-правителствени организации и неправителствени организации с една единствена цел: Разширяването на демокрацията в чужбина (Маринов 2004: 28).

Независимо от гледната точка, през която се поглежда на процесите в източна Европа може да се приеме, че на макро ниво процесите в България след 1989 г. са част от световния демократичен процес, който протича под силния натиск на глобализацията и който е широко подпомаган от американска страна и по-точно от правителството на САЩ от самото начало. Историкът, проф. Андрей Пантев казва, че „…американските посланици липсват при демонстрациите в Англия, но са на лице при демонстрации в Гватемала, Панама или Перу" (Патрашкова/Стефанов 2006: 32). В конкретния случай се има в предвид, че медийните прояви на американския посланик в България имат корени още в зората на българската демокрация, когато тогавашния американски посланик Сол Полански е участник във втората голяма демонстрация на опозиционните партии, съюз на демократичните сили в българската столица.

Трябва да бъде споменато, че цитираните до сега учени, като например Хънтингтън, Велцел, Маринов, Даймънд и

др., работили с данни на фондацията „Freedom House" достигат до различни заключения, интерпретации и противоречащи си резултати, боравейки с дефакто еднаква база данни, което ще рече, че ако бъде търсена една „световна демократична революция", тя сигурно би могла да бъде намерена, но за съжаление не емпирично проверяема.

1.4. В търсенето на подходящите понятия при смяна на формата на управление

Над шестнадесет години изминаха от срива на социалистическата система, но обществените науки са все още в търсенето на правилните понятия описващи процесите от 1989 г. насетне. Със сигурност не е лесно да се намерят подходящите изрази, за такива драстични събития, променили живота на милиони хора и в употреба влезнаха отново: епохален разрив, срив и свързаната с него системна промяна (Balla/Sterbling 1996: 7), революция, революция от горе, революция от долу, рефолюция (революция плюс реформа), наваксваща, достигаща революция (Geißler 1994: 105-108), мирна революция (Süssmuth 1998: 11), нежна революция (Патрашкова/Стефанов 2006: 84-85), промяна, социална промяна, преход към демокрация , трансформация (Тилкиджиев/Дончев 2002: 294-295) и т.н.

Най-разпространените парадигми във връзка с постсоциалистическите общества са на прехода към демокрация и трансформация. Основната разлика между двете парадигми се състои в зададената посока. В посока капитализъм и либерална демокрация ли отиват тези общества или в посока, която още никой не познава? Парадигмата на прехода към демокрация представя западните виждания и от тази гледна точка, това е едно продължение на модернизационните теории. Самата зададена посока; преход към демокрация предполага една ясно определена цел. Дали има такъв модел и дали има такова крайно състояние на обществото, дали едно такова състояние може да бъде определено се поставя под въпрос от трансформационната парадигма. (Тилкиджиев/Дончев 2002: 294-295). В тази връзка Александър Маринов също разграничава преход и трансформация. Преход произхожда от латинското „transire" и на него се

гледа като на нещо завършено, което от своя страна загатва за определянето на крайна цел на прехода и точно това е била причината теоретиците да се насочат в грешната посока, тъй като пътя за постигането на тази цел е останал неясен, а може би дори и целта. За разлика от прехода, трансформацията произхожда от латинското „transformare" и означава една отворена, динамична и активна системна промяна. Трансформацията е процес, който обяснява, как една система преминава в друга, като например прехода от диктатура към демокрация или прехода от планова икономическа система към пазарна икономика или капитализъм и изхожда от предпоставката, че е възможно едно ново и бързо изграждане на институционалната рамка по западен образец, след като вече не съществува реалния социализъм и фактически няма бариери за това ново изграждане. В Европа под трансформация се разбира преди всичко промяната на икономическата система и се обозначава като преход от планова към пазарна икономика, а в Америка се гледа на трансформацията на първо място от гледна точка на политологията и се обозначава като смяна на тоталитарен режим с демократична форма на държавно управление. (Маринов 2004: 27-31).

След като толкова често става въпрос за демокрация и демократична форма на управление, а и трансформационната парадигма гледа на демокрацията като желана, но не и фиксирана цел на прехода, поне от лоното на политологията (Фотев 1999:118), то трябва да бъдат направени и опити за дефиниция на демокрацията. Името демокрация съдържа само по себе си една дефиниция: думата има гръцки произход и demos = народ, kratein = господство. Демокрацията означава най-просто казано господство на народа (Waschkuhn 1998: 3). В книгата си „Теория на демокрацията" Джовани Сартори формулира демокрацията като „една система в която, никой не може да се избере сам, никой не може да си даде силата за управление сам и затова никой не може да притежава и да се сдобие с неограничена власт." Критичният рационалист Карл Попър добавя: „…централният елемент на демокрацията е, че политическите действия и носителите на решения се избират по мирен път и

по мирен начин, чрез колективни избирателни решения могат да бъдат сменени и политическия елит е способен да приеме собственото си сваляне" (Waschkuhn 1998: 134-135).

Понятието трансформация до 1989 г. се е използвало за описването на политически процеси в страните от южна Европа (Испания, Италия, Гърция) и латинска Америка или: с трансформация са характеризирани процеси на политическо ниво, но постсоциалистическите трансформации показват значителни отклонения, който не могат да се вместят в дихотомните категории диктатура – демокрация, използвани до този момент. Изниква необходимостта да се използват нови помощни конструкции, за да може случаите от някогашния социалистически блок да бъдат интегрирани в ученията за смяна на системите. (Kevenhörster / Thränhardt 2003: 95) За разлика от демократичните процеси в южна Европа и латинска Америка, трансформацията в източна Европа не протича само на нивото на политическата система, а се наблюдава една тройна трансформация: политическа, икономическа и социо-културна (Geißler 1995: 11).

1.5. Нива на трансформацията

1.5.1. Трифазен модел

Вече беше споменато, че за разлика от трансформациите в другите страни, постсоциалистическите трансформационни процеси обхващат три нива; политическо, икономическо и социо-културно. Продължителността на трансформацията при постсоциалистическите общества първоначално, през 1989 г. е била оценявана от експерти на пет години. През 1993 г. Збигниев Бжежински, бивш съветник на американския президент по външнополитически въпроси изработва един трифазен модел на трансформацията, който обхваща:

1. Фаза на политически промени
2. Фаза на политическо стабилизиране
3. Фаза на политическо консолидиране

Въз основа на опита си с постсоциалистическите страни до 1993 г., Бжежински изхожда от общата продължителност на трансформационните процеси в тези страни, възлизаща на петнадесет плюс N години. Трите фази, който той

планира се припокриват от части, като типично за първата фаза е прекратяването на еднопартийните структури, свобода на медиите, преустановяване на милиционерската система. Тази фаза може да бъде обозначена темпорално, като къса до средно къса и продължава при нормални странични обстоятелства от три до пет години. Още в тази първа фаза би трябвало да започнат и първите промени в икономиката; първите приватизационни сделки и вдигане на ценовия контрол. Цел на втората фаза е политическата стабилност. В политическата система се утвърждава нов избирателен закон и от новоизбрания парламент се избира новата демократична конституция. В икономиката се изгражда банковия сектор, който е пряко свързан с приватизацията и демонополизацията. Тази фаза е с продължителност от пет до десет години. Третата фаза, фазата на политическото консолидиране е с продължителност от пет до петнадесет плюс N години. Предпоставка за успеха на третата фаза е изграждането на една демократична политическа култура. Не всички постсоциалистически държави се намират в същата фаза, защото трансформационните процеси не са продължение и наслагване, а една последователност от фази (Süssmuth 1998: 13-14).

1.5.2. Четирифазен модел

В рамките на международната политика се говори за четири нива на трансформационните процеси:

1. Институционалната трансформация; обхваща изработването на централните държавни институции.

2. Репрезентативната трансформация; включва репрезентация на интереси чрез партии и организации

3. Трансформацията на поведението; тя е постигната, когато централните актьори съгласуват действията и интересите си според демократичните правила

4. Утвърждаването на едно цивилно и гражданско общество, което служи като основа на трансформацията и същевременно затваря целия процес. (Woyche 1998: 370)

1.5.3. Многодименционални теории на трансформацията

Герт-Йоахим Гласнер се опитва да обобщи задачите, които стоят пред страните от бившия източен блок в рамките на трансформационните процеси след 1989 г.

1. Образуване на нациите във възроден конфликт с регионализъм, сецесионизъм, иредентизъм, неонационализъм и европеизиране;

2. Преструктуриране на икономическата система от централно – планова към пазарна икономика;

3. Модернизиране на икономиката при намалени рискове от социални избухвания;

4. Ново структуриране на социалните структури, които изкуствено са били обединени от старата система;

5. Формирането на надеждни демократични институции, тъй като само една добре функционираща институционална система може да осигури продължителност на демокрацията;

6. Развитието на нова, демократична политическа култура;

7. Доизясняване и довършване на дела свързани с миналото (Разчистване на сметки свързани с миналото);

8. Преработване на психологическите последствия от многомилионния индивидуален и колективен шок, предизвикан от колапса на старата система, което води и до пълно преструктуриране, преосмисляне и преоценка на жизнения свят (Glaeßner / Sühl 1994: 48-49).

Гласнер не прави разпределение на времето, свързано с изпълнението на различните задачи, няма и претенции, че е разработил модел на трансформацията, но съдържанието на задачите се поместват или препокриват със фазите на модела на Бжежински от 1993 г.

Независимо от особеностите на трансформационния процес, трансформационната парадигма, която е отворена, приема, че има най - малко три типични фази на този процес: либерализиране, преход, консолидация.

1. Либерализирането е фаза, в която е дадена възможността за създаването на опозиционно движение, но по такъв начин, че структурите на властта се запазват и остават непроменени;

2. Преходът е период от време, когато старите структури западат и се изгражда нов политически режим, но свързан с изграждането на нови структури;

3. Фаза на консолидация, където се предполага, че демокрацията се разпространява в институциите и гарантира основните права на човека (Linz/Stephan 1996: 66-81).

Светослав Малинов, български политолог, представя тезата, че през последните тридесет години е изкристализирал един идеален модел на прехода към демокрация, състоящ се от три стадия: 1. либерализация, 2. демократизация, 3. консолидация (Малинов 2003: 8).

Волфганг Меркел твърди, че икономика, социология и политология са много далече от създаването на една обща теория на трансформацията, а камо ли един идеален модел. Меркел обосновава съмнения си, за изграждането на една такава теория със свръх количеството на информация. За да бъде валидна една холистична трансформационна теория, то би трябвало да бъдат проверени най-малко три проблемни триади;

1. Системно специфична триада; По какъв начин протичат политическите, икономическите и социални трансформационни процеси в определената подсистема и как влияят те на общата система?

2. Ниво специфична триада; трябва да бъдат намерени изказвания как протичат трансформационните процеси на макро-, мезо-, и микро-, ниво на социалната, икономическата и политическата система и как те си влияят взаимно.

3. Стадийно специфична триада; изказвания за протичането и взаимовръзките при трите основни фази на трансформацията: либерализация и край на старата система, демократизация и консолидация на новата система.

Ако би имало една теория, която може да обхване и обработи тези огромни количества информация, то тя би била предполагаемо в математическа форма. Меркел предлага един четири димензионален или четири стадиен модел на трансформацията и демократичната консолидация и подобно на Бжежински уточнява, че не всички постсоциалистически страни се намират едновременно в един и същ стадии, въпреки че условно може да се каже, че всички са започнали заедно (Süssmuth 1998: 39-61).

Многодименционален модел
на демократичната консолидация

(сравни с Волфганг Меркел в Süssmuth 1998: 44)



Протичането на трансформационните процеси не може да бъде разглеждано откъснато от средата в, която те протичат. Меркел обръща особено внимание на страничните влияния отнасящи се към средата, които са например:

• ***икономически контекст***, изразяващ се в обвързване със световния пазар, влиянието на международни конюнктурни цикли и развитието на националната икономическа структура;

• ***международното подпомагане***, което може да е политическо, икономическо, военно;

• ***вътрешни обществени конфликти***, които могат да де породят от етнически и езикови фактори, неравенство, бедност, силов потенциал и др.

• ***регионален контекст:*** развитието на съседните страни също оказва влияние на протичането на трансформационните процеси.

Сходно, както и при другите теоретични модели на трансформация, независимо на колко стадия са разделени, така и при модела на Меркел първия стадий е с най-малка продължителност и най-бързо завършен. Най-дълго продължава фазата на формирането и изграждането на гражданско общество и тази фаза може да продължи понякога десетилетия.

1.6. Проблеми на трансформационните процеси

Проблемите при трансформационните процеси се състоят предимно в това, че те продължават десетилетия и еуфорията на свободата от 1989 г. отдавна вече е изчезнала и принадлежи на миналото. Положителните последствия, настъпили в резултат на трансформацията са видими, в зависимост от темпото на развитие, едва след години, негативите обаче проличават и се носят веднага. Дори след успешни промени в политиката и икономиката, могат да настъпят дълбоки промени в обществената структура, а от своя страна липсата на обществени структури затруднява в голяма степен изграждането и развитието на гражданското общество (Süssmuth 1998: 14). Във всички страни от бившия Източен блок срива на икономическата система доведе до огромно понижаване на жизнения стандарт, до миграционни вълни и в повечето от тези страни дори към днешна дата не е достигнато нивото на брутния вътрешен продукт от 1989 г. Надеждите за едно бързо повишавания на жизнения стандарт бяха загубени. Така отчетената рецесия на трансформацията не е зависима директно от политическите промени, а от смяната на икономическата система. В една страна която, има развита икономическа система е нормално да има макроикономически и политикономически стратегии, при които постигането на целта се осъществява след двадесет и пет години, а в отделни случай този

период достига дори петдесет години, но тук е на лице и едно изключително важно условие, а именно политическото продължение. С това е маркиран и един от важните въпроси при трансформационните проблеми; съвместната работа между икономическия и политическия сектор и гарантиран континюитет на икономическите начинания, дори при смяна на политическата власт. България е единствената страна от бившия Източен блок, в която са приложени всички възможни, познати на икономическия живот форми на приватизация, което пък от своя страна говори за налична политическа нестабилност.

Александър Маринов систематизира проблемите при трансформационните процеси в бившия източен блок на четири нива:

1. Политически институции;

Проблемът възниква при създаването на новата институционална архитектура. Трябва да бъде създадена една правова система по западен образец. Високопоставени служители от обществената администрация и политическия сектор трябва да бъдат сменени и в този контекст възниква и проблема как и с кого те да бъдат заменени и дали обществената администрация да бъде политически оцветена или трябва да се цели възможно най-висока партийна необвързаност в държавната администрация.

2. Политически процеси;

Свободни избори, многопартийна система състояща се от „исторически", както и от реформирани социалистически и нови партии. Проблемите тук се състоят от една страна от нарастващата дистанция между елити и не елити и от друга страна конфликт между ключови политически актьори относно основните правни норми на политиката.

3. Социална трансформация;

Гражданското общество трябва да бъде възстановено. Как може да бъде възстановено гражданското общество, там където не е имало такова?

4. Икономически структури и притежание на капитал.

Прехода от централна планова икономика към пазарна икономика и частен капитал е свързана с проблеми. Приватизацията се изразява преди всичко под формата на ма-

сова приватизация на държавните предприятия и по този начин се е предоставила възможността на малка група от хора, предимно бившите им управители и директори да превърнат собствеността в частна. Номенклатурата и високопоставени служители от „вчера" притежават ключови позиции в икономиката и в повечето страни от източна Европа имат решаваща дума и в политиката. Теоретиците може би са пропуснали факта, че за развитието на пазарната икономика са необходими силни и иновативни икономически актьори (Маринов 2004: 53-56).

Друг основен проблем се изразява и в това, че трансформационните процеси могат да бъдат разглеждани и от различни гледни точки. Западните консултанти и анализатори се уповават на интервюта с местни, най-често английско говорящи интелектуалци и на тази база правят изводи върху цялото общество. Ако се придържаме към тази гледна точка, се добива впечатлението, че прехода в България е приключил. От изходната база на политологията страната е преминала през всички стадии на ***прехода към демокрация***. Може да се приеме, че дългия процес на консолидация също ***е завършил***, поради:

Първо: Страната има демократична конституция.

Второ: Има изградени партии и дружества по интереси

Трето: Има мощни неформални политически актьори (за съжаление не много активни)

Четвърто: Точките на легитимност и стабилност също са изпълнени, тъй като през 1999 г. България получи покана за присъединяване към Европейския съюз и от 01.01.2007 г. е негов пълноправен член, а на 1 май 2004 г. стана и пълноправен член на НАТО.

Тези важни политически събития потвърждават, че България е не само политическа демокрация, но и действаща пазарна икономика. От своя страна това означава, че прехода в системите и подсистемите на обществото са завършени. Един от бившите пример министри на страната пише, че никой по света не се съмнява в пътя, по който върви България, че този път е най-добрият от всички, и че проблемите, които стоят пред България, са решими. Най-големият проблем е, че българите се чувстват нещастни и че живеят

в бедност в сравнение с другите постсоциалистически страни. Политиците обвиняват народа, народът – политиците. Някъде трябва да има грешка. Нещо не върви правилно (Димитров 2003:7).

1.7. Заключение

Дори и ако „третата вълна" на Хънтингтън бъде поставена под въпрос, може да бъде установено, че има региони по света, в които отделни страни преминават от авторитарна форма на управление към една по-добра и в повечето случаи, но не винаги това е демократичната форма на управление. Демократичната форма на управление е все порядко под въпросна и е валидна като най-добрата позната на човечеството форма на държавно управление. Демокрацията не може да бъде подарена или да бъде получена като подарък, тя не може да бъде предадена и по наследство, тъй като всяко нататъшно поколение трябва да напасва демократичния обществен ред на постоянно изменящите се условия на обкръжаващия я свят (Фотев 2001: 333-334).

Може да се твърди, че трансформацията в източна Европа се осъществява по простата схема: либерализация – демократизация – консолидация. При протичането на такива дълбоки обществени процеси не се вземат под внимание културните различия и специфики. Големият проблем се състои във факта на недостигнатия жизнен стандарт от 1989 г. и една голяма част от населението на България живее в бедност. През септември 2000 г. при представяне на един седем скален модел на социално разслояване 53,9% от запитаните се самоопределят в двете най-долни скали (Тилкиджиев 2002: 354). Вярно е, че едно социологическо проучване дава само една моментна картина на социалната действителност, но явно факта че над 50% от запитаните в една репрезентативна извадка се самоопределят като долни слоеве е бил достатъчен да няма повече изследвания в областта на социалното неравенство и социалната стратификация.

Най-подходящото понятие, отнасящо се до процесите в бившия източен блок е трансформация и трансформационната парадигма приема, че няма нормативен модел, който да е валиден във всички страни от източна Европа.

Трансформация означава процес на приспособяване на обществото и тя не може да бъде разглеждана отделно от социалното действие на групи и индивиди. Различните нива на развитие в бившия източен блок и наследството от социализма вплетени в структурата, културата и организацията на обществото са основни фактори влияещи върху скоростта на трансформационните процеси в тези страни (Тилкиджиев / Дончев 2002: 297-300).

Без финансовата и консултантска подкрепа от страна на западните общества и политическото, икономическото и отбранително обвързване със структурите на Европейския съюз и НАТО, трансформационните процеси в източна Европа биха срещнали много трудности, демократичната консолидация не би имала дори и шанс и планираното връщане към Европа би било значително застрашено.

Всичко тези факти още един път потвърждават тезата, че не би могло да има теория на трансформацията, че никой не е имал готов модел на прехода на бюрото си и е решил да го приложи.

В заключение трябва да се отбележи, че в научните среди на социалните науки няма единност относно реалните процеси, на които всички ние сме свидетели, а същевременно и част от тях.

ЛИТЕРАТУРА

Димитров, Филип; 2003 Митове на българския преход; изд. Сиела, София

Малинов, Светослав; 2003 Конференция на тема: „Българския преход към демокрация – очаквания и реалности", стенографски протокол, София

Маринов, Александър; 2004 Обществени елити и лидерство в страните в преход. Изд. Сиби, София

Патрашкова, Кристина, Огнян Стефанов; 2006 Да живей България! Изд. „Захари Стоянов" София

Тилкиджиев, Николай; Средна класа и социална стратификация, изд. ЛИК, София, 2002

Тилкиджиев, Николай, Стефан Дончев; Социологически перспективи, изд. „Марин Дринов", София, 2002

Фотев, Георги; Криза на легитимността. Университетско издателство „Св. Климент Охридски" София, 1999

Фотев, Георги; Граници на политиката, изд. ЛИК, 2001

Balla, Bálint/Sterbling, Anton (Hg.): Zusammenbruch des Sowjetsystems – Herausforderung für die Soziologie. Hamburg: Krämer, 1996.

Beck, Ulrich: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf **Globalisierung,** Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.

Dahrendorf, Ralf: Anmerkungen zur Globalisierung. In: Beck Ulrich: Perspektiven der Weltgesellschaft, 1998.

Geißler, Frank: Transformation und Kooperation. Die ostmitteleuropäischen Systemumbrüche als Kooperationspolitische Herausforderung der EG. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1995.

Giddens, Anthony: Konsequenzen der Moderne. Frankfurt am Main, 1996.

Giddens, Anthony; The Consequences of Modernity. Stanford, 1990.

Giddens, Anthony: Entfesselte Welt. Wie die Globalisierung unser Leben verändert.
Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2001.

Glaeßner, Gert-Joachim: Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994.

Glaeßner, Gert-Joachim/Sühl, Klaus (Hg.): Auf dem Weg nach Europa. Europäische Perspektiven nach dem Ende des Kommunismus., Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994.

Huntington, Samuel: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth
Century. Norman: University of Oklahoma press, 1991.

Kevenhörster, Paul/Thränhardt Dietrich (Hg.): Demokratische Ordnungen nach den Erfahrungen von Totalitarismus und Diktatur. Münster-Hamburg-London: Lit Verlag, 2003.

Linz, J. Juan/Stepan, Alfred: Problems of Democratic Transition and Consolidation.
South Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996.

Toffler, Alvin: The Third Wave. The Classical Study on Tomorrow, New York: Willam Morrow & Co. Inc., 1980.

Toffler, Alvin/Toffler, Heidi: War and Anti-War. Survival at the Dawn of the 21st Century. London: Little, Brown & Co., 1993.

Waschkuhn, Arno (Hg.): Demokratietheorien. Politiktheoretische und Ideengeschichtliche Grundzüge. München, Wien: R. Oldenburg Verlag, 1998.

Woyche, Wichard (Hg.): Handwörterbuch. Internationale Politik. Opladen: Leske + Budrich, 1998.

АКТУАЛИЗАЦИЯ КЪМ СЕПТЕМВРИ 2007 Г.

Поради особената важност на настъпилите след провеждането на конференцията политически събития, в този сборник е допълнен и актуализиран с два коментарни текста относно проекта за договор за реформи на ЕС от лятото на 2007 г.

Н. пр. Етиен дьо ПОНСЕН
Европа, Франция и реформите

д-р Атанас СЕМОВ
Плахите реформи на уморена Европа

ЕВРОПА, ФРАНЦИЯ И РЕФОРМИТЕ

н. пр. Етиен дьо Понсен
Извънреден и пълномощен посланик
на Френската република в Република България

Встъпителна беседа при откриването на
Европейския летен университет в България
„Европа като правова общност",
Аула на Софийския университет „Св. Климент Охридски"
18 юли 2007 г.

Това изложение бе направено в рамките на
една свободна университетска дискусия и в своята цялост
не отразява непременно официалната френска позиция

Темата за Европа като правова общност и за реформирането на ЕС е несъмнено значима тема. Необходимостта от реформиране на ЕС бе констатирана отдавна. Още в Амстердам държавните и правителствените ръководители бяха наясно, че са необходими по-нататъшни реформи, които трябва да бъдат направени с Договора от Ница. Тогава напрежението беше голямо – ясно беше, че повечето от страните кандидатки от Централна и Източна Европа скоро ще бъдат готови за членство. Така задачата през 2000 година в рамките на френското председателство бе очертана еднозначно – постигане преди присъединяването на новите държави членки на необходимото „подреждане" на институциите, така че да могат да функционират в един наистина значително разширен Европейски съюз.

Това днес вече е история и аз няма да се връщам назад. Бързо пролича обаче, че Договорът от Ница не е достатъчен, за да отговори на големите изисквания и очаквания, с които бе натоварен – и осъществените реформи бяха твърде слаби, за да отговорят на голямото институционно предизвикателство. Но именно тогава моментът за извършване на реформите бе особено подходящ, защото все още бяхме само петнайсет и лесно можеше да се обясни, че реформите се налагат, защото скоро от петнайсет ще станем двайсет и седем и че именно това е моментът за реформи... За съжале-

ние тази възможност бе пропиляна – или поне не напълно оползотворена. Навярно тази оценка може да бъде и оспорвана – но такова е поне моето впечатление, а и това на доста от специалистите по европейските въпроси. За съжаление в Ница не можа да проработи добре френско-германският тандем, по някои въпроси ние бяхме на противоположни позиции – и резултатът беше лош. Този лош резултат ни принуждава от тогава да търсим нови разрешения – но нерядко е трудно, след като изпуснеш момента, след това да настигнеш хода на историята. И ние виждаме, че от тогава Европа се опитва да поправи лошия резултат от Ница, но това се оказва все по-трудно.

На какво се дължи това неудовлетворение? Още в момента на изготвянето на Договора от Ница държавните и правителствените ръководители разбраха, че нещата не вървят добре. Много бързо след това те приеха една особено конкретна декларация – известната Декларация от Лаакен – която определяше задачата за постигане на по-съществен резултат от този в Ница. Така започна едно нова и много интересна авантюра, в която имах възможността да участвам лично, тази на Европейския конвент. Държавните и правителствените ръководители – защото в крайна сметка именно те са тези, които решават – приеха, че проблемът в Ница е дошъл от метода на водене на преговорите. Това бяха преговори, водени кабинетно, между експерти, дипломати, юристи, но на закрито – и макар че в ЕС нищо не е скрито и тайно, хората знаеха твърде малко за подготвяния проект, а и в неговото изготвяне не участваха нито пряко избрани депутати, нито гражданското общество. Поради това се реши да се смени методът – с надеждата, че така ще се сменят и резултатите и ще се постигнат резултати, които иначе са невъзможни.

Свикан бе Европейският конвент – нещо различно от всичко, правено преди това в ЕС – предназначен да събере много повече участници. Те бяха общо 103, председателството бе възложено не на дипломат или юрист, а на бивш президент – френския бивш президент Валери Жискар д'Естен – а и двамата заместник-председатели бяха политически лица с много голям опит: бившият белгийски минис-

тър-председател Жан-Люк Деан, пословичен в своята страна със способността си да намира компромиси и да допринася за намирането на решения, и Джулиано Амато, бивш председател на Съвета и действаш министър на вътрешните работи на Италия. Важно бе участието на европейските депутати и особено на националните депутати – за първи път в осъществяването на европейските работи пряко бяха поканени да се включат национални депутати. Поканени също за първи път бяха и представители на всички страни кандидатки, които да участват пълноценно в дебатите. И този толкова различен метод ни даваше надежда, че можем да постигнем различен – и по-добър! – резултат.

И можем да считаме, че това стана: резултатът от работата на Конвента за бъдещето на Европа – проектът на Конституция – беше много различен от всичко, приемано по-рано. Вместо да се подготви поредният малък договор, който частично да измени предишните договори, Конвентът реши да преуреди, да пренапише всички разпоредби, да ги прегрупира в единен текст с много силно политическо звучене, който систематизира европейските ценности в една Харта на основните права, и уточнява по-особено силен начин целите на Съюза, което не бе направено изобщо или твърде малко в досегашните договори.

Можем да приемем, че това широко събрание даде външната форма на реформата. От друга страна, имахме и ново съдържание – тази фамозна реформа на институциите, която бе и основната задача на Конвента. Следователно имахме два елемента – външната форма, която направи текста наистина нов и особено амбициозен, и сетне съдържанието, което трябваше да съдържа отговор на най-важния въпрос за подобряването на функционирането на Съюза с 500 млн. жители и с 27 държави, твърде различни по своята история, по своя размер. Ние виждахме една огромна разлика по отношение на населението между най-малката Малта с 400 000 население и Германия с 82 милиона – и се получава разлика от 1 до 232, докато например в САЩ между най-слабо населения щат и най-големия разликата е само 32 пъти. Това е само малък израз на сложността на задачата, поставена пред Конвента...

Това обаче, което държавните и правителствените ръководители не бяха предвидили, беше възможността този така нов и смел текст, приет от Конвента, да се натъкне на огромни проблеми по време на ратификацията му. Проблемите бяха поне от два типа. От една страна, понеже наистина ставаше дума, както вече споменах, за един изцяло нов и твърде смел акт, много силен се оказа натискът той да бъде ратифициран не от парламентите, а с референдум. Дискусиите в това отношение започнаха още при подготвянето на проекта и продължиха до края – особено във Великобритания, която, както знаем, е най-евроскептичната или най-резервираната към европейската конструкция държава членка. Тони Блеър бе подложен на много силен натиск този нов и амбициозен текст да бъде одобрен с референдум. Този натиск получи силен отзвук в другите страни, най-вече във Франция. И ако имаме страни, където юридически е невъзможно провеждането на референдум (като Германия), и други, където пък референдумът е задължителен (като Ирландия), то имаше и много други като Франция, където това бе само една възможност – но и затова общественият натиск за провеждането на референдум беше толкова силен. Тони Блеър пръв обяви през пролетта на 2004 г., че ще подложи ратификацията на Конституцията за Европа на референдум. Това направи особено силен натиска спрямо френския президент, за да подложи и той този текст на национално одобрение. И той обяви това свое решение през юли 2004 г. Какво последва, знаем всички, аз самият участвах съвсем пряко в кампанията – разбира се, в полза на положителния вот, но за съжаление не бях последван от моите сънародници... Проведоха се два референдума с негативен резултат – във Франция и в Холандия. Освен тях се очертаха още две, даже две и половина, страни, в които беше ясно, че текстът е нератифицируем. На първо място това бе Великобритания, където с всеки изминал ден ставаше ясно, че негативната реакция набира сила – и дали с референдум, дали в Парламента, този текст ще бъде отхвърлен. На второ място Полша, която даваше ясно да се разбере, че подготвеният от Конвента текст, макар и да бе подписан от нея, не я удовлетворява. И накрая Чешката ре-

публика, която винаги имаше много двусмислена и дори негативна позиция.

Ето такова беше положението преди германското председателство – две страни отхвърлили проекта, други две, които не могат да го ратифицират, и една, която е по средата... При това положение имаше две възможности – тези, които отхвърлят текста, да продължат да го отхвърлят, а тези, които вече са го ратифицирали, да продължат да го поддържат – и това беше по-лесното решение... Но то не отговаряше на главната задача, която си оставаше неизменно водеща и която не трябваше да се забравя – необходимостта от осъществяване на реформи, най-вече по отношение на институциите. Нужно бе определено време за размисъл – и то продължи от началото на 2005-а до началото на 2007-а година. Този период позволи нещата да се утаят и дискусиите да се канализират и избистрят. Със започването на германското председателство настъпи времето за намиране на решение.

Това решение бе намерено в рамките на Европейския съвет през юни. Най-просто казано, то се състоеше в свалянето на цялата външна форма на създадената от Конвента конституция – всичко външно конституционно – най-вече самата дума „конституция", конституционните символи, които, макар валидни от 57-а (знамето, химнът, валутата), бяха записани в изрична разпоредба, подчертаваща конституционното начало на проекта. Реши се да бъде изоставено цялото това „облекло" или цялата тази „каросерия", ако използвам друг популярен израз, всичко това ново и честно казано, красиво, което отличаваше европейския проект и напомняше, че той е проект без подобие в историята на човечеството по своята сила, по факта на доброволно съгласие на суверенни държави да упражняват съвместно своите компетенции. Всичко това – целият този речник – бе премахнато.

Опитахме се обаче да запазим съществено. Махнахме каросерията, но запазихме мотора, т.е. онова, което позволява на Съюза да функционира. Това стана в резултат на много трудни преговори – както нерядко става в Брюксел – но като цяло резултатни. Страните, които бяха одобрили

текста, приеха да отстъпят в полза на тези, които бяха враждебни или резервирани към него, за да се запази съществено. Страните, които пък отхвърляха конституционния проект, бяха склонни да се запази същността на договореното през 2004-а.

Нека видим какво бе запазено в новия проект, който се надяваме да влезе в сила скоро – във всички случаи преди лятото на 2009-а година, което е и определената цел – и което ще позволи на ЕС да функционира по-добре.

Ще започна с това, което е най-лесно за обясняване и най-абсурдно в сегашната уредба – ротационното председателство на Европейския съюз. В началото, когато бяхме само шест, това бе добър модел – председателство за шест месеца, при което всяка държава поемаше председателството на всеки две и половина години. Тя можеше да запази в продължение на години постоянни своите екипи, с които осъществява председателството периодично – и като цяло тогава нещата вървяха добре, и председателството се осъществяваше сравнително лесно. Сега обаче вече сме 27 и всяко дете дори може да види, че системата е станала напълно абсурдна. Сега една държава ще поема председателството на всеки тринайсет години и половина и периодът от шест месеца вече изглежда много къс. И именно понеже се случва толкова рядко, отделните страни определят твърде амбициозни задачи на своето председателство, които понякога затрудняват Съюза. Освен това срещите на върха станаха огромни, организирането им изисква огромен ресурс, на практика председателството ангажира изцяло вниманието и енергията на съответното правителство в продължение поне на тези шест месеца, а и доста преди това (ние вече започнахме подготовката за френското председателство във втората половина на 2008-а и се надявам, че това тринайсето от началото френско председателство ще е последното...). На всичкото отгоре тези шест месеца най-често наистина се оказват твърде къс срок, за да се постигнат набелязаните от съответния председател цели – и председателството завършва с разочарование...

Освен това ЕС днес е единствената структура, която може равнопоставено да разговаря със САЩ, Русия, Китай – но

за целта трябва да има едно стабилно ръководство. Представете си как президентът на САЩ на всеки шест месеца се среща или разговаря по телефона с някой нов човек от името на ЕС, който му обяснява, че ръководи ЕС. Не преувеличавам – това е просто абсурдно положение.

Затова на ЕС му е необходимо едно стабилно и постоянно председателство, ръководено от някой, който в продължение поне на две години и половина няма да прави нищо друго освен това – а не като сега един министър-председател или президент, който се ангажира с всичко това, но го прави редом с много други свои задължения в рамките на националния си мандат. Люксембургските председателства например са сред най-ефикасните, Жан-Клод Юнкер, който е министър-председател на Люксембург, много ясно и честно обясни, че когато трябва да осъществява председателството на ЕС, той просто се ангажира само с това и остава изцяло управлението на вътрешните работи на Люксембург на един от своите заместници... Но ако правителственият ръководител на Люксембург може да си позволи това, то е трудно мислимо за друг правителствен ръководител...

Ето защо ни е необходим човек, който наистина ще е ангажиран единствено с тази си задача – може би бивш министър-председател, например мисля, че самият Жан-Клод Юнкер ще е много подходящ за този пост, макар, разбира се, да има и други кандидати, но мисля, че той би бил един добър избор...

Друг абсурд в сегашната система, който непременно трябва да бъде отстранен в новия договор, това е дублирането на компетенциите по отношение на международната политика. Няма да издам голяма тайна, ако кажа, че всъщност дипломацията е едно доста лесно упражнение – достатъчно е, когато разговаряте с даден външен партньор, да разполагате с всички необходими средства, за да го убедите в своята позиция. Такива средства могат да бъдат например финансови помощи, търговски концесии, чисто политическо въздействие, а може би понякога и възможност за военна заплаха, или както казваше един голям американец, дипломацията е способността да говориш кротко с голям бастун в ръката... В ЕС обаче всички тези инструменти са

напълно разпръснати. От една страна, имате един представител, натоварен да отправя чисто политически послания – днес това е Хавиер Солана, върховният представител на ЕС за външната политика и сигурността. И когато той се среща с чуждестранни партньори, той действа с мандат от министрите на външните работи на държавите членки, които са го овластили да изрази каква е политиката на ЕС по един или друг въпрос. Но горкият Солана – той няма никакви инструменти на разположение. Той се среща, излага позицията на Съюза, но не може да каже: „Ако възприемете моята позиция, ако направите това, което искам, ще получите съответната финансова помощ, ще получите дадена търговска концесия или съответно, ако не е съобразите с моята позиция, над вас ще тежи тази или друга заплаха..." Но след него трябва да се произнесе Европейката комисия, която трябва да предостави дадена помощ – а трябва да се има предвид, че ЕС е най-големият донор на помощи в света, достигащи до 6 млрд. евро на година, което е забележителна сума! Но помощите се управляват от един комисар, търговските концесии – от друг, въпросите на отбраната се решават от държавите членки. И когато г-н Солана посещава дадена африканска страна например, той изразява своята позиция, след него трябва с друг самолет да пристигне съответният комисар, който да представи съответната финансова помощ, след него да дойде трети, който да представи съответната търговска концесия и т.н.

И тъй като това също е абсурдно, Конституцията – и новият договор се опитват да опростят нещата и да групират компетенциите. Вече няма да се използва думата „министър", която плаши англичаните, а вместо това едно понятие, което не е особено добро, тъй като „върховен представител" се свързва по-скоро с една колониална епоха (например британския върховен представител в Индия...). В крайна сметка все пак ще имаме пост, който, от една страна, ще бъде политически легитимен, тъй като ще се ползва с доверието на министрите на външните работи, и от друга страна, ще бъде неделима част от работата на Комисията, като неин заместник-председател, което ще му позволи, когато се среща с чуждите представители, да действа в това

двойно качество, за да бъде по-ефикасен и да може да координира действията на Съюза. Така например ще можем да сме сигурни, че предоставянето на дадена помощ ще бъде в съответствие с външнополитическата линия на ЕС, а няма да се разминава с нея или да ѝ противоречи.

Друг изключително важен въпрос е този за единодушието. Знаете, че има два начина за вземане на решение в ЕС – с мнозинство или с единодушие. Ако решенията се вземаха само с единодушие, ЕС щеше да е една обикновена международна организация, в която всяка страна може да блокира решенията. А именно това, което отразява оригиналността и спецификата на ЕС, е възможността по някои въпроси някои държави членки да бъдат задължени да изпълняват решения, които са отхвърлили при гласуването. Както на най-малката, така и на най-голямата и силна икономически Германия може да се окаже в малцинство и да трябва да изпълнява решения, с които не е съгласна. Това обаче е много важен израз на поделения суверенитет. Дълги години работих в Брюксел и ми се налагаше нерядко да видя Франция сред малцинството в ЕС, което означаваше да приема решения, които не харесва...

Остават обаче и области, в които единодушието продължава да се прилага. И опитът показва, че там обикновено нищо не се случва... Когато се изисква единодушие, всяка отделна страна може да блокира вземането на решение. И тъй като така всяка страна е поставена в много силна позиция, тя обикновено се стреми да постигне повече в защита на собствения си интерес – и ако изобщо се постигне съгласие, то се постига на много ниско равнище, компромисът покрива твърде малко елементи. Понякога обаче става дума за сложни материи, където същественото е в детайлите. И понякога съгласието се постига с цената на неефикасността – имаме приет текст, който хем е твърде сложен, хем е неефикасен... При това след като след дълги и сложни преговори най-сетне е постигнато съгласие по даден текст, след това пък този текст на практика не може да бъде изменен – защото отново ще е нужно същото единодушие... Мога да ви дам редица твърде конкретни примери – например в данъчната материя, където Франция – основателно или не,

няма да давам оценка – от близо 10 години, в рамките на мандата на двамата последни президенти Ширак и Саркози, защитава позицията, че ДДС върху ресторантьорските услуги не трябва да е 20 %, а 5.5%. И тъй като бе решено, че този тип решения ще се вземат в ЕС с единодушие, вече 10 години Франция се опитва да постигне споразумение, което да й позволява да прилага именно такъв данък.

Но ако подобен механизъм е донякъде разбираем и донякъде приемлив по отношение на данъчната политика, то прилагането му по отношение на области като правосъдието и вътрешните работи например предполага съжаление и притеснение. По отношение най-вече на въпросите на имиграцията, борбата срещу тероризма и сигурността – това са все области, където заради изискването за единодушие вземането на решения на практика е блокирано – тъй като в действителност е много трудно да се подготви текст, който да е приемлив за всички, а ако се стигне до приемането на такъв текст, сетне се оказва пък много трудно той да бъде изменен. И всичко това, въпреки че става дума за въпроси, по които нашите съграждани вече са много чувствителни и които са основна грижа на Европа. ЕС не успява да даде добри решения за създаването на пространство на сигурност по простата причина, че изискването за единодушие пречи за постигането на резултати.

Конституцията и новият проект трябваше да позволят редица от тези въпроси вече да се решават с квалифицирано мнозинство, а не с единодушие. И това би било голям напредък, защото ще позволи да се вземат решения, по-лесно да се приемат текстове, и то в области, където отговорите са задължително общоевропейски – като например въпросите на правосъдието и сигурността. Дори защото когато един имигрант се качи на лодката от Мароко до Испания или Канарските острови, той, както е известно, отива не в Испания или на Канарските острови, а в целия ЕС! Така е и с границата между Украйна и Полша, откъдето минават емигранти, които отиват да работят не във Варшава или Вроцлав, а в Амстердам или Хамбург. Така и малкият архипелаг на Малта е подложен на страхотен емигрантски натиск от емигранти, които отиват да работят не в Малта, а в

Италия или другаде. Поради това и отговорът на предизвикателството не може да бъде национален. Когато Испания защитава своите граници и контролира достъпа до Канарските острови, го прави не само за себе си, а за цяла Европа, тъй като това там е външна граница на Европа. Същото се отнася и за Полша на границата с Украйна, същото ще се отнася и за България, когато стане страна по Шенгенските споразумения, относно границата с Турция... Поради това е нужна една наистина обща европейска политика.

Ето, видяхме три примера за основните необходими изменения, които трябва да направи Договорът за реформи. Има и още един въпрос, по който отдавна се води дискусия, но по който още няма задоволително решение – това е съставът на Европейската комисия. Тя е в центъра на европейските работи и на европейската специфика. В началото тя се състоеше от по двама комисари от по-населените страни – и в началото, когато бяхме шест, този механизъм вършеше добра работа. С последното разширяване обаче значително нарасна броят на по-слабо населените държави или средно населените държави. С изключение на Полша и Румъния бяха приети държави, чието население е около 8-10 милиона – Унгария, Чехия, България и т.н., и редица още по-малки като Балтийските например. Определената от Ница система предвижда по един комисар от всяка страна. Разбира се, това не са действителни представители на своите страни, но принципът е по един от всяка страна. Това води до една твърде голяма неравнопоставеност между големите и малките страни, което рискува да доведе до загуба на легитимност, което вече е и налице: шестте най-големи страни представляват 70 % от цялото население на Съюза, но имат само шест комисари. Смятам, че проблемът остана неразрешен, защото въпреки дебатите в Конвента остана идеята за избиране на един комисар от всяка страна, което не е много в духа на европейските работи, тъй като така хората се избират не заради техните качества, а заради тяхната националност... Жак-Люк Деан например предлагаше по-добро разрешение, но засега остана по-лошият вариант. Просто по-малките държави казваха, че ако се премахне механизмът, те няма да имат никаква гаранция, че техен гражданин

ще влезе в състава ѝ, докато за големите държави това не е така. Приемливо разрешение тъй и не беше намерено, въпросът остава открит – нито Конституцията, нито Договорът за реформи, предлагат задоволително разрешение. И това е особено притеснително предвид следващото разширяване – което ще обхване страни от Балканите – повечето от които впрочем бяха в състава на една-единствена държава до неотдавна. Така ще има няколко комисари от различните бивши югославски и даже сръбски провинции. И например можем да имаме един германски комисар, един френски и 7 или 8 от различни независими балкански държави, но всъщност все от бивша Югославия... Няма съмнение – това би ослабило много легитимността на Комисията. Смятам, че това е сериозен проблем, който трябва да намери разрешение. Засега такова няма и навярно можем да продължим още известно време по този начин – но един ден проблемът ще се постави с много голяма острота. Съвсем няма да е нелогично утре Каталония, с нейните 8 милиона население, с историческото си и културно богатство, с престижната си столица Барселона, да поиска да има представител в Комисията, след като например Косово или Босна имат такъв...

Не искам да се спирам на всички съществуващи проблеми и на всички аспекти на необходимата реформа. Искам да приключа с две съществени предизвикателства. Първото, несъмнено по-трудно, но върху което ще трябва да поработим и за което ние французите много искаме да се помисли добре, е това за границите на Съюза. Като участник в събитията знам много добре колко често този въпрос бе поставян в рамките на дебата по повод референдума във Франция. Участвах в множество публични срещи в много градове във Франция и повечето хора ми задаваха един и същ въпрос – Европа е един чудесен проект и сме горди, че Франция е важна част от него, но докъде ще стигне той? Казвате ни, че трябва да бъдат приети страните от Централна и Източна Европа. Добре, съгласни сме, макар това да поставя определени проблеми. Те излизат от тоталитаризма, но несъмнено са европейски страни и ние ги приемаме в европейското семейство. Докъде обаче ще стигне този процес? Ще включи ли той Турция, ще включи ли Украйна, ще включи ли един

ден Русия, Белорусия? Хората искат да знаят къде са границите. Това не означава да имаме лоши отношения със съседите си – напротив, нужни са ни много добри отношения с всички тях, но и ясна представа къде е границата. Разбира се, въпреки че е възможно сравнение на големия европейски проект с американския проект, в САЩ не се поставя въпрос за границите. Те имат достатъчно добри отношения с Канада, но не предвиждат отделни нейни провинции или някои мексикански щати да станат част от САЩ.

В Европа обаче този въпрос стои. Той, разбира се, стои на първо място за Турция. Европейска ли е Турция? Аз, разбира се, не искам да отговарям категорично на този въпрос, но е ясно, че един ден ние ще трябва да имаме отговор. Не можем да искаме от нашите граждани да участват в претенциозния европейски проект, ако не можем да им кажем: ето това са границите. Ще приемем например балканските страни, които очевидно са европейски и може да влязат в Съюза, но след Балканите процесът приключва и други страни няма да се присъединяват. Очевидно е много трудно например да кажем на Украйна, че няма никога да влезе в ЕС, или да го кажем на Турция. При това едно такова решение е спорно – защото например, когато отидеш в Киев, ти си в Европа! И е трудно да кажеш „Европа свършва преди това". Когато отидеш в Истанбул, това също е един европейски град. Но в същото време е и нещо друго. Затова смятам, че ще е необходимо да се проведат макар и трудните дебати. Позицията на Франция е ясна и бе изразена от президента на републиката, когато бе избран от гражданите – Турция не следва да влиза в ЕС. Една твърде малка част от нейната територия е на европейския континент, останалото е в Азия, а и другият аргумент е, че ако приемем Турция, трябва да приемем и Украйна, а може би и Мароко например, който също има европейска култура, навярно един ден ще трябва да приемем Русия, защото тя несъмнено е по-европейска от Турция... И нещата вече стават други.

Така че днес, поне от френска страна, позицията е напълно ясна, президентът навярно няма да си промени мнението – за нас французите Турция не може да стане част от ЕС. Но това не означава, че не трябва да имаме добри отношения с

нея – напротив, тя трябва да бъде наш много близък съсед и ние трябва да намерим начин да я присъединим към европейските проекти, без непременно да става част от Съюза.

Ето това е първото голямо предизвикателство – и навярно всеки има своя представа за това, до къде трябва да стигат границите на Европейския съюз, готов съм на всякаква дискусия по този въпрос.

Второто предизвикателство навярно предполага дори по-трудни отговори – и това са отговорите на големите световни предизвикателства, пред които днес сме изправени! Когато говорим за Европа на проектите, всъщност имаме предвид загрижеността за големите проблеми. Преди малко стана дума за имиграцията, необходимо е петстотинте милиона европейци да знаят, че Европа ги защитава, че мисли и работи за тях. И че се грижи за защита срещу имиграцията, срещу престъпността, за борбата срещу тероризма – всички тези въпроси, за които е ясно, че само заедно можем да бъдем по-ефикасни. Да добавим и въпроса за енергията, чийто отговор задължително трябва да бъде общоевропейски. Днес всеки сам преговаря с доставчиците – германците сами преговарят с руснаците и т.н., а ще сме много по-силни, ако преговаряме общо. И тежестта ни ще е много по-голяма, защото пазарът ще е много по-голям. И гражданинът, който не познава добре функционирането на ЕС, усеща, че по тези големи въпроси – енергетиката, борбата срещу климатичните промени и т.н. – отговорите можем да намери само всички заедно в рамките на Съюза.

И нека споменем последния въпрос, който е все в същия план на разсъждения – въпроса за глобализацията. Това е въпрос, който тревожи – във всички случаи във Франция тревогата е несъмнена, – и се създава впечатлението, че сме незащитени, че сме хвърлени на една дива конкуренция, например спрямо едно предприятие или отделен работник в Китай, който работи при съвсем други условия, където не могат да се проверят нито условията на труд, нито социалните му права или зачитането на нормите за околната среда и т.н. И ние, французите, смятаме, че ролята на ЕС е в рамките на глобализацията, която е факт, която нараства и в която разбира се има и много позитивно, да допринесе

за постигането на необходимата защита. Европа трябва да налага социални норми на нашите основни икономически конкуренти, да им налага екологични норми – защото, ако имаме изнесени производства в Китай или Индия, където не се спазват екологични правила, негативните последици от това засягат цялата планета. И няма особен смисъл да налагаме особено строги екологични норми при нас, ако не можем да ги наложим в други страни.

От друга страна, Съюзът трябва да може да защитава европейската индустрия, както се защитава индустрията в нашите основни конкуренти Бразилия, САЩ, Китай, Индия, всеки със своите методи.

Гражданите трябва да имат усещането, че Съюзът ги защитава и че принадлежността към Европейския съюз означава защитеност. И че заедно могат да намерят по-добри решения за глобализацията. Но днес като че ли гражданите – и имам предвид най-вече френските граждани – имат усещането, че вместо да ги защитава от глобализацията, Съюзът я внася в живота им. Този страх беше ясно изразен по време на референдума във Франция и донякъде обяснява негативния вот.

Искам да завърша с една надежда: вярвам, че решенията на Европейския съвет от юни са добри решения, смели, взети от всички държавни и правителствени ръководители в знак на отговорност, най-вече благодарение на дейността на канцлера Меркел. Преди малко аз критикувах механизма на председателството на ЕС, но е очевидно, че сега приключи едно добро германско председателство и като председател на Европейския съвет германският канцлер постигна съществени резултати. Надявам се, че този нов договор най-сетне ще сложи край на институционното задръстване, което ни мъчи от поне петнайсетина години и най-сетне ще спрем да говорим за институционни въпроси, които в крайна сметка са чисто технически въпроси, които не интересуват широката публика, и ще можем да се посветим на големите предизвикателства, които споменах. Т.е. надявам се, че ще сложим край на институционните дискусии и повече няма да се занимаваме с формата, а ще се съсредоточим върху съдържанието!...

Дискусия за европейските реформи с участието на посланиците на Франция, Белгия и Финландия Етиен дьо Понсен, Филип Беке и Кауко Ямсен

Водещ (Атанас Семов): Благодаря Ви, Ваше превъзходителство, за този разгърнат, задълбочен и изпълнен с прецизност и в същото време с надежда за бъдещето на Европа анализ. Чувствам се наистина горд, че приехте нашата покана, тъй като освен посланик на Френската република в България Вие сте и един от най-компетентните специалисти относно особеностите на функционирането на ЕС и проблемите, които трябва да намерят разрешение в неговата нова реформа. В този смисъл намирам Вашето изложение за едно изключително добро начало на една разгърната българска дискусия за това, каква Европа искаме да видим и каква Европа е желана от България, чието място Вие определихте много правилно далеч не сред най-големите и силните, но и далеч не сред най-малките държави в Европейския съюз.

И в знак на благодарност за Вашата първа поява в Софийския университет си позволявам да Ви поднеса единственото издание на български език на Конституцията за Европа, с предговор от един голям Ваш сънародник – проф. Жан-Дени Мутон, който стана почетен доктор на Софийския университет неотдавна.

Сега ми позволете да поканя да се включат в дискусията другите двама наши високи гости, на които поднасям нашата благодарност за това, че са тук днес – негово превъзходителство Филип Беке, извънреден и пълномощен посланик на Кралство Белгия в Република България, и негово превъзходителство Кауко Ямсен, извънреден и пълномощен посланик на Република Финландия в България. Те гостуват за втори път в тази зала и мисля, че това е ясен знак за продължаващата тук сериозна дискусия.

Посланик Филип Беке: Благодаря Ви, г-н Семов, за поканата да участваме днес тук. Мисля си, че вие сте пример за смелост и размах, каквито се виждат сравнително рядко в България. Наистина искам да Ви поздравя за тази иници-

атива и за изданията, които осъществявате, и най-общо за силната воля да вървите напред!

Вече няколко пъти имам възможност да говоря тук по европейски въпроси – било относно разширяването, било относно проблемите на институциите. Искам да благодаря на моя колега и голям експерт Дьо Понсен за това блестящо изложение, от което си мисля, че трябва да запомним, че Европа има своята история, която не можем да пренебрегваме... Ние идваме от първите шест държави, днес вече сме двайсет и седем, и това е напълно логично. Институционните проблеми са, струва ми се, фундаментални – и те трябва да бъдат разрешени, за да можем да продължим напред. И тук ми се струва, че е възможно сравнение с българското правосъдие – ако утре то започне да функционира по-добре, това ще има за последица ускоряването на напредъка на цялата държава. Същото се отнася за европейските институции – ако те функционират добре, ще можем да се развиваме по-бързо. Иначе попадаме в един сценарий, който води до... засиленото сътрудничество.

Нашият министър-председател Ги Верхофстад изрази недоволството си от това, че канцлерът Ангела Меркел се е вслушала твърде много в петте държави, които не приемат Конституцията, и е обърнала твърде малко внимание на позициите на 20-те, които вече са я ратифицирали...

Сега уредбата позволява само девет държави, една трета от всички, да създадат помежду си засилено сътрудничество – и това ми се струва неизбежно в някои области. Надявам се, че България ще се присъедини към нас – например по отношение на данъчната политика, за която така добре даде пример моят колега Дьо Понсен. Ние също бихме искали да имаме 5.5 – 6 % ДДС върху ресторантьорските и хотелските услуги – и е сигурно, че предстои голям дебат по този въпрос. Спомням си големите дискусии относно ДДС по време на белгийското председателство през 2001 г. Същото се отнася и за социалния дъмпинг, който споменахте, и за фискалния дъмпинг. Мисля, че трябва да се говори за това, защото иначе рискуваме да изпаднем в дълбока криза. Това са въпроси, които ще се решават от държавните и правителствените ръководители, но те засягат ежедневието

на обикновените граждани. Спомням си ясно, че по време на дебатите по референдума във Франция имаше дебати и относно провеждането на референдум в Белгия. Но у нас по правило референдуми не се провеждат, освен при изключително важни изключения – последният референдум се проведе преди повече от 50 години. Ние нямаме такава активна традиция за провеждане на референдуми като Швейцария например и извинете ме, че ще го кажа така, за мен референдумът далеч не е най-ефикасното средство за изразяване на общественото мнение. В Холандия например 70 % от депутатите бяха гласували за Конституцията, мисля, че във Франция беше подобно – а народът гласува против... Това също е израз на дефицит, който трябва да бъде преодолян на равнище институции.

Последното, което искам да споделя в началото на тази много богата дискусия, е следното. По времето, когато падаше Берлинската стена, Европа много бързо разбра възможността да се ангажира с развитието на новите демокрации. Но спомнете си програмата PHARE – „P" за Полша и „H" за Унгария, сетне говорехме за Вишеградските страни. Тогава не говорехме нито за балтийските страни, нито за Румъния и България... Идеята за тяхното включване се появи много по-късно, както и по-късно започна голямата дискусия за страните от бивша Югославия, след нейния разпад. И всичко стана толкова бързо, че редица важни въпроси останаха наистина незасегнати. Аз съм напълно съгласен с моя колега – въпросът за броя на комисарите бе напълно подминат. Защо наистина да няма каталунски и фламандски комисар, ако има комисар от Косово или Черна гора, още повече че ще е трудно да се определи и какъв език точно говорят те... Структурно нашата европейска постройка позволява на всеки член да има свои функционери и свои изгоди – но дискусията не е приключила и не трябва да приключва, без да постигне резултат. И мисля, че всички трябва да помогнем на португалското председателство, за да се постигнат резултати. Трябва да успеем преди януари 2008-а да приемем новия договор с всички необходими промени. Даже ще си позволя една ирония – вече не говорим за конституционен договор, а за изменените договори, защото избрах-

ме да не ги консолидираме в един договор, а да изменим действащите договори. И аз съм сигурен, че ние трябва да се готвим за new round, за нови изменения – защото не можем да мислим за никакво по-нататъшно разширяване, без да сме довършили институционните реформи!

Водещ: Благодаря Ви, Ваше превъзходителство, за това добро включване в дискусията. Пред мен веднага възниква един въпрос, който много ми се иска да задам и на двама Ви – Вие дадохте разгърнат пример за възможността един ден да имаме комисар от Босна, от Косово, от другите страни от Югославия. Можем ли да считаме, че това е ясен знак за възможността за скорошно присъединяване на страните от Балканския полуостров, които бяха част от бивша Югославия, към ЕС?

Посланик Етиен дьо Понсен: Мисля, че по този въпрос няма съмнение – всички тези страни могат да влязат в ЕС, когато бъдат готови! Впрочем това не зависи толкова от нас – при нас няма дебат дали Косово, Сърбия или Босна са в Европа. Въпросът е дали те са готови да направят необходимите усилия, за да влязат в ЕС. По-специално за Сърбия например въпросът е дали тя е готова да направи необходимите реформи, за да могат да бъдат преследвани военнопрестъпниците. Иначе съм съгласен с моя белгийски колега, че разбира се, не след месеци, но очевидно един ден Сърбия ще бъде член на ЕС. Както е очевидно, че един ден Албания ще е част от ЕС. За мен поне в това отношение няма съмнения. Може би това ще стане след 10-15 години, но като принцип е несъмнено...

Посланик Филип Беке: Аз напълно се присъединявам към казаното от моя френски колега. Мисля, че декларацията от Солун беше напълно ясна относно присъединяването на страните от Западните Балкани. Дебатите преди това също бяха напълно ясни – и имаше някои държави членки, които особено силно настояваха за приемането на колкото се може повече държави и колкото се може по-бързо. Сред тях най-активни бяха Великобритания и Швеция. Идеята

за wider Europe, която ние подкрепяме напълно в рамките на новата политика за близкото обкръжение на Съюза, в основата си е британска идея. Още председателят на ЕК Жак Делор бе лансирал една двойна стратегия за добро интегриране на нови държави членки, без интеграцията да се разпростира по всички азимути... И в рамките на декларацията от Солун ние бяхме пределно ясни. Аз лично участвах в изработването на документите – и британският натиск беше невероятен, извинявам се, че го казвам!... Честно казано, не разбрах защо на Македония трябваше да се дава статут на страна кандидат. Нямаше никакво основание! Освен че това стана в рамките на британското председателство... Ето тези дребни елементи не трябва да се подценяват – и мога да кажа, че няма единна европейска логика във всичко това. Като говорим за Балканите например, считам, че е много важно да се съдейства за създаването на един единен вътрешен пазар на Балканите, тъй като тези страни няма да влязат в ЕС в следващите няколко години. Може би Хърватска ще стане скоро член на ЕС, за Македония не зная как ще започнат преговорите, макар че аз лично съм за започването на преговори, което може да изглежда странно – но смятам, че не е коректно, след като си дал статут на страна кандидат, дори да не е било заслужено, след това да кажеш „Да, де, ама сега ще трябва да изчакате, защото по ред причини ние не можем да започнем преговори..." Това ще разбие процеса на интегриране на тези страни. Затова смятам, че трябва добре да се помисли дали, кога и как да се действа с тези страни. Мисля, че португалското, а след това словенското и френското председателство трябва сериозно да помислят за развитието на Европа на регионите успоредно с развитието на Европа на нациите...

Водещ: Благодаря Ви за изчерпателните отговори! Уважаеми колеги, може би се питате защо именно белгийският и финландският посланик участват в тази дискусия. Нашата покана беше насочена именно към тях, защото това са две страни с много важно отношение към темата на днешната дискусия. От една страна, именно в Белгия бяха поставени основите на новата реформа на ЕС и Декларацията от Ла-

акен очерта нейните рамки. Друг е въпросът, че аз продължавам да смятам, че поставените в Лаакен задачи остават неизпълнени и след решенията от Брюксел от 21 и 22 юни. Колкото до Финландия, освен че е една от най-високо развитите страни в ЕС, тя е и сред страните, които винаги са подкрепяли България – именно по време на финландското председателство в края на 1999 г. България получи историческата покана за започване на преговори за членство в ЕС. Затова за мен е изключително голямо удоволствие да дам думата на посланика на Финландия в България, негово превъзходителство г-н Кауко Ямсен.

Посланик Кауко Ямсен: Благодаря Ви. За мен въпросът за реформите в ЕС е несъмнено важен и труден въпрос. Ние знаем добре, че 20 държави членки бяха ратифицирали европейската конституция. Затова и 90 % от нейното съдържание ще бъде възпроизведено в новия договор за реформи. Следващата седмица ще започне междуправителствената конференция и ще се проведат срещите на правните експерти.

Иначе Финландия е щастлива страна – ние не сме имали нужда да провеждаме референдуми в нашия политически живот, освен за членството в ЕС през 1994 година. Ние имаме доверие на своите политици, след като са избрани в преки избори – и влизайки във финландския парламент, те получават мандат за четири години доверие, за да могат да свършат своята работа. Вчера прочетох в ежедневника „Дневник" интересно изследване, според което финландската система на управление е най-добрата в света. Гордея се с това... Защото то ни помага да се справяме добре и с европейските въпроси – въпреки че сме малка страна.

В тази дискусия искам да се спра само на един важен въпрос. Вече знаем мандата на междуправителствената конференция. И мисля, че не трябва да позволяваме на някоя отделна страна – по подобие на Полша – отново да отваря кутията на споровете. Германското председателство ни осигури чудесен проект – който предлага решение на основните проблеми. Това ще позволи междуправителствената конференция да свърши чисто техническа работа и

да приключи наистина бързо. Мисля, че трябва да дадем пълната си подкрепа на експертите, за да може проектът да бъде напълно готов и внесен в Европейския съвет през октомври при португалското председателство.

Още по време на финландското председателство ние акцентирахме върху необходимостта да се засили и утвърди международната роля на ЕС. Да се утвърди неговата глобална роля. Да се увеличи неговата ефикасност на световната сцена. Многократно по време на финландското председателство подчертавахме необходимостта всички ние, държавите-членки на ЕС, да говорим с един глас и той да предава едно послание към останалия свят. И аз мисля, че външнополитическият капацитет на ЕС ще се увеличи с приемането на този договор за реформи, който в момента се подготвя. Необходими са ни несъмнено по-добри резултати в световната борба срещу тероризма и престъпността.

Затова ние подкрепяме и българското правителство за осъществяването на реформите в съдебната система за постигането на по-добри резултати в борбата с престъпността и корупцията. Ние трябва да можем да си имаме доверие един на друг – във време, когато трябва да се взимат решения по световните въпроси. Затова подкрепяме и договора за реформи – защото за ЕС вече е време да действа.

Вярвам, че ЕС най-сетне ще има юридическа правосубектност на световната сцена. Аз искам да благодаря за доброто изложение на моя френски колега, който ясно очерта историческите предпоставки и днешните проблеми. Той правилно отбеляза колко важна за успешното осъществяване на действията на ЕС навсякъде по света е двойната шапка, при която председателят на Съвета по общите въпроси е и заместник-председател на Комисията. Убеден съм, че осъществяването на вътрешните реформи и повишаването на външния капацитет са свързани!

С това искам да приключа, като приветствам България вече като редовен член на ЕС, още повече че я поставям сред тези 22 държави-членки, които приемаха текста на Конституцията и подкрепяха постигнатото!...

Водещ: Благодаря Ви за емоционалното и сърдечно изказване, Ваше превъзходителство! Позволете ми да попитам г-н Беке дали е съгласен с разбирането, че дори след решенията на Европейския съвет от юни, очертали съдържанието на бъдещия договор за реформи, ЕС остава далеч от поставените в Лаакен преди 6 години задачи за опростяване на договорите и функционирането на Съюза и за приближаването му към гражданите...

Посланик Филип Беке: Мисля, че поставянето на въпроса вече е готов отговор... Както подчерта и моят френски колега, след Маастрихт работихме 15 години, за да получим решение за днешните предизвикателства. И ако дори и днес не сме способни да посочим в ревизираните договори факта, че имаме единна валута – предложение, което беше отхвърлено – то това не е нещо токова тревожно, тъй като смятам, че наистина бе малко пресилено да се очертават по този начин общите ни символи. Но има други, съществени елементи. Дебатът след Ница беше изключително богат – и никога досега ние не сме имали така демократично подготвен проект за договор като този, изготвен от Конвента, в който участваха представители на националните парламенти. Но именно този успех очерта дефицита на подобни модели – и това е нещо, по което трябва да продължим да дискутираме. За мен е ясно, че този договор не поставя последната точка. Изключително важно е той да се подготви и подпише бързо, за да бъде ратифициран и да влезе в сила преди европейските избори от лятото на 2009 година. Но след него ще има още дискусии и още промени. Спомням си, когато аз самият бях още в кабинета на министъра и подготвяхме Договора от Амстердам, тогава си казвахме: това е окончателното! Но ето че са минали дванайсет години оттогава – и дискусията още не е приключила... Ние настоявахме да направим институционната реформа преди разширяването – и за съжаление историята потвърди, че сме били прави.

Сега се прави следващата крачка. Може да нямаме министър на външните работи – но все пак ще имаме някой, който ще може да действа. По отношение на квалифицираното мнозинство също постигаме напредък. И мисля, че

метафората е добра – запазихме мотора на проекта на Конвента и въпреки че се отказахме от претенциозната каросерия, днес имаме нещо, което позволява да вървим напред и да вярваме, че бъдещето на Европа няма да е затруднено от неуспеха на реформите.

Въпрос от залата – г-н Юбер Гишарус, заместник-директор на Френския институт – София: Бих искал да помоля за разяснения във връзка с един проблем, който не бе засегнат в изложенията. Става дума за известната ни Харта за основните права – около нейния статут сякаш отново имаше сериозни дискусии, Великобритания отново изрази резерви. Признавам, че не разбрах добре какъв всъщност е проблемът...

Посланик Етиен дьо Понсен: Наистина не говорих за Хартата – а тя стои на дневен ред още от Ница. Държавните ръководители искаха да се изготви един текст, който да не създава нови права, а да препотвърди и систематизира всички основни европейски права в рамките на един по-силен и по-тържествен текст, който наистина възпроизвежда това, което съществува преди това в Европейската конвенция за правата на човека, в националните конституции на държавите членки и дори в обичайното право, но да го систематизира в единен текст за целия ЕС. И именно за изготвянето на този текст бе създаден механизмът на конвента – първият конвент бе свикан именно за изработването на Хартата на основните права. Той също бе ръководен от бивш президент – германския президент Роман Херцог – и тестът бе приет по време на френското председателство през 2000-та година от Европейския съвет в Биариц. Веднага обаче възникна въпросът за правната сила на този акт и започна мащабна дискусия. От една страна, британците, които искаха да се приеме един чисто декларативен текст, но не и такъв, който да бъде директно приложим и директно ефикасен. Затова в Декларацията от Лаакен изрично се поставяше задачата да се реши въпросът с Хартата – дали тя ще стане действителна правна норма, или ще трябва да остане декларативен акт. Конвентът за бъдещето на Европа отдели сериозно внимание на този въпрос, създадена

бе специална работна група, която поработи сериозно – и най-общо всички страни бяха в една или друга степен съгласни, освен Великобритания. Защо? Не мога да говоря от името на британците, но те традиционно нямат писана конституция и най-общо смятаха, че този текст ще задължи Великобритания да измени своето законодателство, особено в социалната сфера. Всъщност те се страхуваха, че чрез Хартата фактически се разширяват компетенциите на ЕС. Ето един пример: в Хартата се казва, че смъртното наказание е забранено, това е една от характеристиките на нашия Съюз и никой не го отрича. Но това не е европейска компетентност – всяка държава сама решава този въпрос и ЕС не е овластен да законодателства, да приема разпоредби в тази насока. И британците се страхуваха, че чрез Хартата ЕС добива право да приема разпоредби, които ще бъдат директно приложими в Кралството и с това ще се разшири неговата компетентност.

В хода на работата на Конвента с хиляди усилия успяхме да убедим британците да включим Хартата в текста на Конституцията. След като Конституцията не влезе в сила обаче, дебатът започна наново. Впрочем мога да призная, че въпросът с Хартата не бе разбран добре дори във Франция – и макар да се предполагаше, че тя силно ще зарадва именно лявата част от политическия спектър, тъй като става дума за права, за утвърждаването на икономически и социални възможности, тя беше критикувана най-силно именно от левицата... Левицата силно изкривяваше звученето на Хартата и я представяше по начин, който нямаше нищо общо с действителността. И вместо да убеди левицата да подкрепи Конституцията – а това беше и една от целите на Хартата... – се получи точно обратното.

Днес става дума за един много по-малко амбициозен договор, който е по-технически, но въпросът за Хартата се постави отново, защото тя бе част от пакета от разпоредби, от каросерията – един силен знак, че европейците споделят еднакви ценности. Реши се самата Харта да не бъде включвана в текста на договорите, а само да бъде спомената в една разпоредба и да бъде приложена отделно. Британците се възползваха от тази възможност, за да постигнат Хартата да

не се прилага в Обединеното кралство, защото не искат Европа да им налага правила в тази област.

Други две държави също са дали знак, че са склонни да последват британската концепция, но не стана ясно кои са те, те не са се разкрили... От една страна, такива индикации имаше в Ирландия, която е твърде близка до британския правен модел, особено по отношение на социалните права. Но имаше и декларации, че не става дума за тях и че те искат да прилагат Хартата... Сигурно втората е била Полша, която изразяваше резервираност по този въпрос.

Но темата ни отвежда до по-съществения проблем за мястото на Великобритания в цялата европейска система. До преди петнайсетина години се смяташе, че всички трябва да се движим с еднаква скорост – и когато се налагаше да се позволяват изключения за Великобритания, това се правеше изключително предпазливо и по изключение. Ако погледнем разпоредбите относно еврото например, ще видим, че предоставените на Великобритания и Дания изключения бяха твърде ограничени, много предпазливи. След това Великобритания продължи обаче да се отдалечава от Съюза, стигна се до там, че тя на практика се отметна от своя подпис под Конституцията – като индикира ясно, че не може да ратифицира конституционния договор. Така на практика в рамките на последния Европейски съвет пресата се интересуваше много повече от Полша, отколкото от Великобритания, която при всички заседания на Европейския съвет в последните години не спираше да иска изключения за себе си почти по всеки въпрос. И като цяло ги получи – имам предвид и Хартата, и правосъдието, и вътрешните работи, по отношение на които тя днес е на практика напълно встрани и изобщо не е обвързана от европейските разпоредби. И всичко това вече се приема без някакъв драматизъм, почти индиферентно. Сякаш се прие, че Великобритания вече не е напълно в ЕС. Може малко да преувеличавам, като казвам това, но всъщност тя все повече и повече се отдалечава от общата група – и другите вече все повече приемат, че тя е особен случай, че тя не участва и може би никога няма да участва в еврото, че не участва в Шенген и може би няма да участва никога, не е обвързана

от Хартата на основните права и може би никога няма да се ангажира, по отношение на правосъдието и вътрешните работи тя си избира и участва само в това, което я интересува – и като цяло, ако дадени европейски разпоредби ѝ харесват, тя участва, ако не – остава настрани. Може би това е малко тъжно, но за съжаление това е реалността...

От друга страна обаче, както отбеляза и моят белгийски колега, Великобритания от край време е един от най-активните радетели за разширяването на ЕС. И за мен е малко парадоксално именно страна като Великобритания, която, ако не кажем, че излиза, поне страни от европейските работи, да пледира за нови членове – например за Турция, за чието членство се застъпва особено силно. Но в резултат на всичко това британският глас в ЕС вече е много по-слаб... Ако не си част от клуба – или се ползваш от толкова много изключения, – трудно е изведнъж да кажеш: искам турците да влязат, когато ти самият си с единия крак навън. Моля за извинение за тази искреност по отношение на Великобритания, но мисля, че един от големите уроци на последния Европейски съвет е приемането отдалечаването на Великобритания...

За мен това е много тъжно, тъй като на Тони Блеър се възлагаха много надежди, например в началото на британското председателство през лятото на 2005 година, когато Тони Блеър направи едно много проевропейско изказване в Европейския парламент, което бе посрещнато с голяма изненада и силни аплодисменти. Очакваше се, че след това Великобритания ще поеме един наистина траен проевропейски курс – но само седмици по-късно получихме доказателство за обратното, когато британците защитиха с изключителна неотстъпчивост т. нар. „британски чек". Стана дума за множеството изключения, които ползва Обединеното кралство, едно от тях – за мен абсурдно и неоправдано – се отнася за освобождаването от значителни бюджетни ангажименти, в сила от 1984 г., когато Великобритания бе една от най-бедните страни в Съюза, по-точно от Общността, тогава обединяваща само 10 държави. „Британският чек" позволяваше възстановяване на нейните плащания към европейския бюджет. След това обаче британците станаха една от най-богатите страни, всеки, който е бил в Лондон,

знае, че това един от най-скъпите градове, и тази система стана напълно незащитима... Но само седмици след европейските декларации на Тони Блеър неговите експерти защитаваха изключително енергично нейното запазване...

Блеър беше обещал при идването си на власт, че ще проведе референдум за присъединяване към еврото, но това никога не стана и днес е изобщо вън от всяка дискусия...

Въпрос от залата – доцент Иван Боев, Университет на Страсбург „Робер Шуман": Ваше превъзходителство, искам да Ви задам един въпрос, който засяга най-вече Франция. Вие отбелязахте, че новоизбраният френски президент се е ангажирал, че Турция няма да става част от Европейския съюз. Но ние добре знаем, че неотдавна започнаха – макар и трудно – действителни преговори с Турция. Струва ми се, че има противоречие между ангажимента за преговори, от една страна, и волята на Франция да остави Турция извън Европа, от друга страна. Как може това противоречие да бъде разрешено?

Посланик Етиен дьо Понсен: Турция винаги е тема, която вълнува европейците... Дискусията за нейното европейско членство е много активна, защото има силни аргументи и от двете страни. Това пречи и да се постигне лесно обща позиция. От една страна, прави са тези, които казват, че Турция е голяма страна, която има изключителен, блестящ елит, че тя е част от историята на Европа – всички те имат основания. Разбира се, най-силният аргумент е, че перспективата за членство помага на Турция да напредва, да се реформира и демократизира – и аз съм съгласен с всички тези аргументи. Основанията за поддържане на турската кандидатура са неоспорими. Но има и други аргументи, които зависят и от гледната точка.

Ако се застане на позицията, че на Турция трябва да се помогне да продължи да се реформира и демократизира – да, тогава преговорите трябва да продължат и дори Турция да бъде приета, защото наистина разширяването на ЕС е един добър инструмент за осигуряване на реформи. Виждаме това много добре на Балканите – ако за Сърбия

нямаше перспектива един ден да се присъедини към ЕС, тя съвсем нямаше да може да направи реформи. Ако тя днес е съгласна да направи едно или друго, то е защото знае, че трябва да го направи, за да се приближи до бъдещото членство. Даже в Централна и Източна Европа перспективата за присъединяване към ЕС бе изключителен мотор на реформите. Ами балтийските страни – там има едно голямо руско мнозинство и съм сигурен, че перспективата за скорошно членство в ЕС значително допринесе за успокояване и стабилност. Относително добрите отношения между руското малцинство и балтите в трите страни се дължи в голяма степен на това, че трите страни знаеха, че за да влязат в ЕС, трябва да зачитат и правата на това малцинство. Могат да се дадат много примери – и може да се приеме за сигурно, че перспективата за членство е изключително силен фактор за стабилност и развитие! Няма съмнение, че това се отнася и за случая с България. Даже някои казват, че това е най-добрият инструмент, с който разполага ЕС и който го прави ефикасен в своето въздействие.

Но има и друга гледна точка – чисто европейската. Когато настояваме за напредъка и присъединяването на Турция, трябва да си отговорим: какво ще донесе това на Европа? И ако погледнем от тази гледна точка, ще бъдем длъжни в един момент да признаем, че присъединяването на Турция не е добра идея. Защо? Първо защото това е една много различна страна – в икономическо отношение, в културно отношение, по големина. В момента, когато евентуално ще влезе в ЕС, това ще бъде страната с най-голямо население! Влизането ѝ ще разтегли границите на ЕС твърде далече – те ще стигнат до проблемни райони, където ЕС ще трябва да се ангажира, той вече ще има 1000 км граница със Сирия и 1500 км с Ирак... И там вече не сме в европейска проблематика, а в азиатска, съвсем различна. Ще имаме граница със страните от Кавказ – и с всички техни проблеми...

И най-съществения въпрос, който не е така свързан със самата Турция: ако приемем Турция, за което, пак казвам, има сериозни аргументи, то очевидно ще трябва да приемем Украйна, ще трябва да приемем Армения, а разбира се и Грузия... И въпросът, доколко те са европейски страни,

дори и спорен, ще трябва да намери отговор поне като този за Турция. А защо не като приемем Турция, да не приемем Мароко? За французите Мароко е по-близка страна (културно, икономически, исторически) от Турция. И за нас въпросът стои така – ако ще трябва да приемем една голяма мюсюлманска страна, по-добре да приемем Мароко, отколкото Турция. А защо не и Израел? Израел, разбира се, географски не е европейска страна, но неговата култура е европейска. И ако приемем Турция, трябва да приемем и Израел...

Всички тези въпроси се поставят наведнъж, когато става дума за Турция – и за тях трябва да се мисли. Ясно е, че ни предстои труден избор – Европа може да се разширява почти безкрайно, това е един позитивен процес, който няма крайна точка, който носи стабилизация и развитие. След Турция ще дойде Украйна, след нея Беларус, когато се демократизира, сетне Армения, Грузия, Мароко, Израел... Това е тенденцията на Европа: на продължаващо разширяване – това е и британското виждане, според което най-големият успех на Европа е разширяването и то трябва да продължава. Това виждане не се споделя напълно от Франция, но не е лишено от аргументи. То стига до разбирането, че за влизане в ЕС не е необходимо непременно държавата географски да е европейска, достатъчно е да споделя европейските ценности. Френското виждане определя, че ЕС е политически проект и за да бъде той силен, не трябва да сме прекалено многобройни.

Твърде голямото многообразие убива ефикасността. Многообразие в определена степен е добре, но огромното многообразие препятства единството и ефективността. И си мисля, че англичаните знаят много добре, че голямото многообразие препятства политическата ефективност – което ги удовлетворява напълно. Те не искат политически силна Европа, а един голям пазар, и знаят, че колкото повече се разширява, толкова по-трудно е да бъде политическа сила...

Казвате – да, но преговорите с Турция започнаха. Въпросът Ви е напълно точен – има нещо парадоксално. И то опира до начина на функциониране на ЕС. Когато вземахме решението за започване на преговори с Турция, си казвахме – да, но това ще продължи много дълго във времето, тези които

вземаха решението, не бяха тези, които трябваше да водят преговорите... Няма съмнение, на турците бяха дадени непремерени обещания. И един ден ще трябва да им кажем истината – че при сегашните обстоятелства няма възможност за присъединяване на Турция. Самият съюз не е готов, няма и единодушие по въпроса за присъединяването на Турция, не е готова и самата Турция. Във всички случаи ще трябва тя да покрие европейските изисквания. Разбира се, някои казват: да, но след няколко години, когато преговорите приключат, тя вече ще е променена. Но фундаменталните трудности, които споменах, няма да са разрешени – и тогава Турция ще има 1000 км граница със Сирия, и тогава ще има проблемно кюрдско малцинство между Ирак, Иран и Турция, тя ще е все така мюсюлманска, все така бедна или по-бедна от членуващите страни, и ще е все така най-голямата по население държава, ако влезе в ЕС.

И ако вземем най-лесния критерий, географския – няма нито една географска карта в света, която да поставя Турция в Европа. Тя е в Азия, по-точно в Мала Азия, и само 3 или 5 % от територията ѝ, на границата с България, са в Европа. Но заради 3 % не можеш да вкараш останалите 97 % в Европа.

А и още нещо – често се казва, че Турция е част от европейската история. Да, но по-скоро негативна част... Тя е свързана с нас, защото сме ѝ се противопоставяли, защото сме търсили начини да я възпрем било пред Виена, било другаде. По същия начин арабската инвазия на испанския полуостров е част от европейската история. Наистина Турция е част от нашето пространство отдавна, но по-скоро като нещо, на което е трябвало да се противопоставяме...

Съгласен съм с Вас, че ситуацията е парадоксална – и затова смятам, че един ден ще трябва да настъпи моментът на истината и нещата да се кажат ясно. Президентът Саркози предпочете да се съсредоточи върху институционните въпроси и да не се впуска в твърде трудната дискусия с другите партньори относно Турция. Тя има силни защитници – англичаните, шведите, финландците и други. Това е особено чувствителна тема и за управляващата коалиция в Германия. И той предпочете да не се захваща с този въпрос още с идването си. Остава да видим кога ще

му се наложи да се ангажира, още повече че в Конституцията на Франция направихме поправка и за всяко следващо разширяване ще трябва да се провежда референдум, най-вече разбира се, за Турция. И ако днес е ясно, че няма никакъв шанс британците с референдум да одобрят европейската конституция, то така днес няма никакъв шанс французите с референдум да одобрят присъединяването на Турция. Дори ако щете тук да изтъкнете всички недостатъци на механизма на референдумите...

(Със съкращения)

ПЛАХИТЕ РЕФОРМИ НА УМОРЕНА ЕВРОПА

Коментар на заключенията на Европейския съвет от юни 2007 г. и проекта на Договор за реформи на ЕС, внесен в междуправителствената конференция през юли 2007 г.

Д-р Атанас Семов

Увод

Част I. Защо Брюкселски компромис?
(Предистория на умората и плахостта)

Дял 1. Предистория на умората: „един все по-близък до... реформите Европейски съюз"

1. Амстердам
2. Ница
3. Конвентът и Конституцията

Дял 2. Предистория на плахостта: разширяване и конституция едновременно – на кого му хрумна?

1. Причините за провала на Конституцията
2. Историческа наложителност на новия опит за реформи

Част II. Успехът е голям, очаквахме повече...
(Умората и плахостта в новия проект)

Дял 1. Общата рамка на реформата – малка крачка дръзко напред

1. За вида и обхвата на новия договор – обратно към Маастрихтското хитруване.

2. Най-сетне правосубектност, отново размита дееспособност

3. Системата на актовете на институциите – без „закони" или беззаконие...

Дял 2. Същинското съдържание на реформата – май отново можеше повече

1. Институциите – все по-далеч от приближаване към гражданите

2. Политиките – към все по-сложно опростяване

Заключение. Каква Европа иска България?

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ДА – Договор от Амстердам
ДМ – Договор от Маастрихт
ДН– Договор от Ница
ДР – Договор за реформи
ДЕО – Договор за Европейската общност
ДЕОАЕ – Договор за Европейската общност по атомна енергия
ДЕС – Договор за Европейския съюз
ДФС – Договор за функциониране на Съюза
ДЧ – държава(и)-членка(и)
ЕЕА – Единен европейски акт
ЕО – Европейска(и) общност(и)
ЕОАЕ – Европейска общност по атомна енергия
ЕС – Европейски съюз
ЕСв – Европейски съвет
КЕ – Конституция за Европа
СЕО – Съд на Европейските общности
УД – Учредителни договори

Фактът е несъмнен – ЕС е на прага на поредните си исторически реформи. След решенията от Брюксел от 21-22 юни 2007 г. и проекта от началото на Междуправителствената конференция (МПК) от 23 юли, прагът е съвсем близо, а промените – наглед успешни и поради това исторически.

Ала всъщност 15 години[1] след създаването си, Европейският съюз (ЕС) за четвърти път прави опит да се реформира. Може ясно да се види, че опитите за реформи стават все почести и все по-неуспешни. Въпреки това днес ЕС е по-близо от всякога до... реформиране. Близо, но... твърде предпазлив, защото много скъпо плати грешките от последните години, а и сякаш още няма смели лидери, пък и защото много открит и все още много силен се оказа конфликтът между наднационалното и междуправителственото.

Тази умора и този конфликт всъщност доведоха до поредния исторически компромис – исторически затова че може да се окаже последен, и компромис защото победата на здравите сили над здравия разум отново се оказа невъзможна... Поради това основните насоки, определени от Европейският съвет през юни и проектът за нов договор, внесен в МПК през юли, се оказаха поредната малка крачка дръзко напред, от която отново можеше да се окачва много повече.

Навярно новият договор ще бъде обсъден сравнително бързо и само след половин година ще трябва да бъде подписван. През юни 2007 г. Брюксел българският глас не се чу особено силно – и може би в кресливи моменти това е по-добре. Ще остане ли обаче нечут? Каква трябва да бъде българската позиция – или по-общо каква Европа иска България?

На тези няколко въпроса кратък отговор ще се опита да даде следващото изложение, с ясното съзнание, че... „докато всичко не бъде договорено, нищо не е договорено"...

---

[1] По-точно дори 13 и половина, ако приемем по-правилното отчитане на създаването на ЕС от момента на влизането в сила на Договора от Маастрихт (ДМ) на 1 ноември 1993 г. Колкото до празнуваната през 2007 г. 50-годишнина на ЕС, тя е израз по-скоро на жаждата за празници и политическа суета, отколкото на историческа правдивост – през 1957 г. не е създаден никакъв съюз, а пък действителното начало на европейската интеграция от политическа гледна точка е 9 май 1950 г. с Декларацията на Моне и Шуман – или на 1 юли 1952 г. с влизането в сила на Парижкия договор за създаването на ЕОВС – от юридическа...

Част I

ЗАЩО „БРЮКСЕЛСКИ КОМПРОМИС"? (Предистория на умората и плахостта)

Дял 1. Предистория на умората: един все по-близък до... реформите Европейски съюз

Европейското обединение е на повече от половин век, неговата съюзна надстройка – на по-малко от 15. Опитите за реформирането ѝ обаче вече са 3. В наши дни се прави четвъртият. Тези опити обаче се оказаха по-скоро неуспешни и поради това твърде уморителни. Някои от тях предизвикаха промени в националните конституции (Франция променя три пъти за 15 години националната си конституция заради ЕС – през 1992-а, през 1998-а и през 2005-а). Други – поредици от референдуми (два пъти в Ирландия през 2002-а, два провала във Франция и Холандия през 2005-а). И всички те – енергични и не непременно особено плодородни политически и академични дискусии...

1. Първият опит за реформиране на ЕС – по-малко от 4 години след началото на функционирането му – го оставя... не-до-реформиран. **Договорът от Амстердам** (ДА) от октомври 1997 г. почти официално е признат за „неуспяла ревизия". Най-сериозният неуспех е с две измерения – отново не минава предложеното още в Маастрихт удостояване на новия съюз с юридически персоналитет и с твърде ограничен успех завършват опитите за модернизиране на институциите. Още повече, че и част от договореното – относно максималния брой от 700 депутати в Европейския парламент (ЕП) – остана неспазено.

На ДА трябва, разбира се, да се признаят и два успеха – съгласието Европейската комисия (ЕК) да се състои от по не повече от един гражданин от всяка държава-членка (ДЧ) и най-вече преместването на визовата и имиграционната политика от „третия" в „първия стълб". Това т. нар. комюнотаризиране

на една от най-чувствителните за суверенистите материи е изключително важен пробив – занапред вече е ясно, че материите, заточени от ДМ в не-интеграционните „стълбове", декласирани като междуправителствени, не е нито окончателно, нито непреодолимо, нито подчинено на особено дълбока логика. Иначе казано, Амстердам подсказа достатъчно ясно, че това дали една материя е предмет на общностно (интеграционно, т.е. с овластяване на европейските органи да действат вместо ДЧ) управление или не е въпрос единствено на политическа воля, добре подбран момент и ...преодоляване на предразсъдъци. И няма никакво предварително и непреодолимо разграничение между материи, годни за наднационално управление, и такива, за които единствено междуправителственото съгласие е приложимо. Този амстердамски знак бе от особено значение за постигането с Конституцията за Европа (КЕ) на окончателно премахване на очевидно изкуствената и тромава конструкция с разнотипни стълбове. През 2007 г. в Брюксел този въпрос вече не стоеше...

Въведеният с ДМ принцип на субсидиарност, който трябваше да постави на ясни основи сложното поделяне на компетенциите в областите извън изключителната компетентност на общностите, се беше оказал твърде сложен и недостатъчно ясен. Неговата важност обаче бе безспорна – и с ДА бе приет Протокол относно прилагането на принципите на пропорционалност и субсидиарност, който уреждаше важни въпроси, един от които бе станал особено важен – ограничаването на практиката за издаване на твърде детайлни, регламентарни, директиви от европейските институции.

Впрочем доуреждането в протоколи на важни правни въпроси, станало *трайна традиция*, бе продължено и с КЕ, към която например бе приложен нов протокол със същото наименование, предвиждащ изключително важна роля реална на националните парламенти и представляващ смел опит за решаване на друг от основните проблеми – разкъсването на националното и европейското равнище на нормотворчество.

Нека спомена като важна крачка, макар и без видима практическа значимост, създаването на механизъм за засилено сътрудничество, който от политическа гледна точка като че ли поуплаши някои от държавите-спирачки.

Проследявайки реформаторските опити в ЕС ще забележим *още една тенденция* – в последните 20 години ревизиите на Учредителните договори (УД) стават все по-чести, но все по-трудно влизат в сила. Ако първата голяма ревизия – Единният европейски акт (ЕЕА) – се осъществява едва през 1987 г., цели 44 години след началото на интеграцията, то в следващите 20 години се правят още цели 5 големи ревизии. В същото време ако за влизането в сила на ЕЕА са необходими по-малко от 16 месеца[2], то за ДМ са нужни почти 21 месеца[3], за ДА – 19 месеца[4], а за Договора от Ница (ДН) – цели две години[5]. В новия римски договор за приемане на КЕ беше предвиден срок от повече от две години за влизане в сила[6], но и те се оказаха недостатъчни...

2. Втората голяма ревизия на самия ЕС се оказва необходима още при подписването на първата. Впрочем така се поставя началото на още една трайна тенденция – всеки опит за реформи да завършва с категоричната констатация за неизбежната необходимост от нови реформи в най-близко време...[7] Междуправителствената конференция приключва с подписване на нов договор в първите седмици на новия век (февруари 2001 г.), като „историческите решения" са постигнати след близо денонощни преговори в рамките на Европейския съвет (ЕСв) през декември 2000-а. Ала въпреки уморения нощен успех от Ница, европейските лидери ясно констатират нуждата от приемане още от следващия ЕСв на стратегия за нови, по-мащабни реформи. И Декларацията от Лаакен се приема само 4 месеца след подписването на ДН...

Договорът от Ница е несъмнен пробив. Но не към реформирането на ЕС, а само към отварянето му за нови

[2] ЕЕА е подписан в Люксембург на 17-ти и в Хага на 28 февруари 1986 г. и влиза в сила на 1 юли 1987 г.

[3] ДМ е подписан на 7 февруари 1992 г., а влиза в сила на 1 ноември 1993 г.

[4] ДА е подписан на 2 октомври 1997 г., а влиза в сила на 1 май 1999 г.

[5] ДН е подписан на 26 февруари 2001 г., а влиза в сила на 1 февруари 2003 г.

[6] Подписан на 29 октомври 2004 г., той трябваше да влезе в сила най-рано на 1 ноември 2006 г.

[7] Позволявам си ясно да предположа скорошната необходимост от нови реформи дори при успешно влизане в сила на новия проект на Договор за реформи...

– цели 12! – държави-членки. Дългите преговори, спорове и нека го кажем направо – пазарлъци във френската декемврийска нощ не бяха за това как да изглежда Съюзът, как да се подобри разпределението на компетенциите или как да стане приближаването до гражданите. Европейските лидери отделиха 11 часа на разправии как да бъдат представлявани държавите им в отделните съюзни институции и още повече коя колко по-голяма тежест да има (запази).

Този стил на национален пазарлък, може би невиждан в такива размери по-рано, може да се счита за *четвърта тенденция* в реформите на ЕС. Най-добре научен ще се окаже този стил от поляците, които, участници във всички следващи преговори след Ница, ще го превърнат и в личен и ще го дообогатят с непозната за европейската сговорчивост тоналност...

Впрочем нека спомена сред реформите на Съюза и договорите за присъединяване на нови ДЧ, които понякога предвиждат фактически изменения в УД. По-съществено е, че те налагаха изменения и в уредбата на институциите, и в начина на вземане на решения – и най-вече бяха приемани на основата на множество двустранни компромиси и в резултат на тежки и понякога не особено дипломатични преговори. Достатъчно е да припомним полската офанзива в последните часове преди подписването на договора за присъединяването на първите десет – офанзива, довела до няколко милиарда евро допълнително за „дружина полска"... Това уморяваше и заспиващите пред вратите журналисти, уморяваше и преговарящите, не винаги най-блестящи национални политици, уморяваше най-вече общественото мнение...

Иначе ДН също остави големите европейски въпроси без отговор – съюзът остана юридически нереален, разпределението на компетенциите неопростено, институциите – на практика нереформирани (като не броим изчисленията на гласовете и местата в тях на отделните ДЧ), а засилената защита на основните права в ЕС – само обещана със също така юридически нереалната Харта за основните права на Съюза. Е, наистина общностите от три станаха две, но по исторически причини (изтичането на 50-годишния срок на ЕОВС), а не заради отдавна очертаната като необходима

реформа на сливането на ЕО и ЕС в единен субект и решаването на съдбата на ЕОАЕ.

Разбира се, не може да не се признае, че и ДН даде скромен принос за реформирането на Съюза – най-вече по отношение на съдебната му система (разширяването на компетентността на Първоинстанционния съд и създаването на нови специализирани съдилища). Разбира се, ДН подобри и механизма за засилено сътрудничество – макар и все така неизползван...

3. Европейският конвент, създаден шумно и съставен претенциозно от безпрецедентна за висшите европейски политически форуми амалгама от представители на европейските институции, националните правителства и парламентите, при това и от 10-те сигурни нови ДЧ, свърши... каквото можа. Не може да се отрече, че неговият проект постигна повече от четирите предишни ревизии на Учредителните договори (УД). Но и може аргументирано да се твърди, че постигнатото бе по-малко от очакваното и много по-малко от нужното. Е, навярно не и по-малко от възможното...

Не могат да се отрекат няколко несъмнени положителни крачки – при това дръзки и безапелационни. Най-сетне решен, при това без спорове, бе един от най-старите и вече почти смешни въпроси – ЕС бе признат за юридическо лице. Макар и до днес това да не е правен факт, политическото акщ е безспорно. Европейската общност и ЕС се сляха в единна и пълноценна международна организация, макар и все така sui generis. Противоестествените „стълбове" бяха забравени, страховете, наложили измислянето им, сякаш също. Гласуването с мнозинство (макар и квалифицирано) стана основно правило. ЕП официално бе изравнен със Съвета, макар да се запази водещата роля на политическия орган спрямо представителния. Европейският съвет – това странно европейско политбюро – стана ефективен управленски орган, при това вземащ решения по редица въпроси също с мнозинство. Възможността за налагане на вето – и на еднонационална воля – самопожертвователно бе сведена до минимум. Хартата за основните права стана неделима част от базовия интеграционен договор.

За съжаление можем да приемем, че значимите положителни промени се изчерпват до тук. Извън тези смели решения останаха няколко несмели и бяха приети други, може би дори още по-смели, но със сигурност излишни.

Несмели бяха решенията относно запазването на сложната – и дори още по-усложнена – система за разпределение на компетенциите, значително усложнената система на актовете, нормативни и не, правни и не, познати и не, и най-вече относно изкуственото европейско гражданство и „засиленото" участието на гражданите в европейските работи. Новоизмислената „демокрация на участието" твърде силно намирисваше на измиване на ръцете...

Смели, но очевидно самоцелни и ненужни, бяха дръзките конституционотворни решения на стотината законотворци в конвента, за съжаление шумно аплодирани и подкрепени от държавните лидери по-късно в рамките на междуправителствената конференция (МПК). Като се почне от неадекватното и на съдържанието му, и на политическата нагласа в Европа наименование на новия договор (Конституция) и се мине през демонстративната символика на „европейските закони", „министъра на външните работи на Съюза" и ред подобни, за да се свърши със символите, макар и отдавна утвърдени и безспорни, но изведени ултра-конституционно в една от първите разпоредби. Да добавим ли към това и формалното закрепване на принципа на примата на правото на ЕС над националното право с редакция, която не можеше да не смути някои от теоретиците-суверенисти? Да допълним ли с предвидения нов механизъм за преразглеждане, доближаващ се по идея наистина до познатите механизми за преразглеждане на националните конституции и годен да бъде определен като нещо положително? Да добавим ли шумното деклариране още в чл. 5 на „ненамеса във вътрешните работи" на ДЧ, което всъщност подсеща за нескритата гузност на авторите на договора за това, че всъщност Съюзът се развива в точно обратната посока – на все по-пълно изместване на държавата от управляването на основните сфери?...

Така одобреният през октомври 2004 г. договор беше белязан най-общо от едно важно достойнство и два съкруши-

телни недостатъка. Достойнството да представлява наистина крачка напред и недостатъците да представлява компромисна, а не категорична крачка, при това облечена в неприемлива за повечето европейци (и излишна) конституционна форма, при това поднесена в някои държави-членки (ДЧ) по крайно неподходящ начин или в неподходящ момент (за причините за провала на КЕ ще стане дума в Дял 2)...

И дори да приемем, че провалът на този проект не беше неизбежен, последиците му са тежки – днес Обединена Европа е по-уморена и объркана от всякога. За две десетилетия – в рамките само на едно поколение – тя трябваше първо да приеме, сетне да приложи, а накрая да надживее – четири вълни от реформи, да стигне от общ пазар до пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, без национални валути, с общо гражданство, с общо законодателство, с почти действителна обща външна, че и отбранителна политика, и накрая общо с 27 роднини... Че и с Турция на портата. И всичко това в рамките на организация с ясен над-държавен характер, при това основаваща се на Конституция – пък върви доказвай, че „това не е федерация", или още повече, че „това е федерация на държави и граждани" (една чаровна френска измишльотина)...

И пак всичко това точно по времето, когато към успешния икономически модел, обединил почти без изключение високоразвити държави, се присъединиха цели 12 – повече отколкото за половинвековния ход на интеграцията – нови, непознати и с твърде малко изключения (Словения, Малта, евентуално Кипър) бедни държави, някои от които на всичкото отгоре и огромни (Полша, Румъния).

Умората се оказа не просто безспорна, тя се оказа огромна. Цветната идея на Моне за еволютивно развитие на интеграционните процеси „стъпка по стъпка" под натиска на някои може би неудовлетворени от мястото си в историята европейски лидери буреняса до „разширяване и реформи на бегом, на всяка цена и... както дойде".

И можем да считаме за сигурно, че една немалка част от гласувалите негативно на референдумите за новата Конституция просто отговаряха с въпроса „Какво пак искате от мен?..."

Дял 2. Предистория на плахостта: разширяване и конституция едновременно – на кой му хрумна?

Събрани в началото на лятото на 2007 г. в Брюксел, европейските ръководители бяха поставени пред две тежки задължения – да покажат, че са разбрали урока от провала на Конституцията, и да намерят изход за ЕС от трудното положение, в което почти в същия си състав те го поставиха неотдавна...

Отговорът на европейския връх бе смел по форма и плах по съдържание. Намереният компромис бе белязан от болезнения конституционен неуспех (1) и от съжителството на съзнание за историческа наложителност и страх от поредния остър сблъсък между наднационалната и междуправителствената тенденция в развитието на Съюза (2).

1. Причините за провала на Конституцията могат да бъдат обяснени кратко или по-подробно.

Краткото обяснение е лесно – проектът бе недомислен, прибързан, поднесен на неподготвена публика и в крайно неподходящ момент. Или казано иначе – на Европа не и трябваше реформа, наречена Конституция, не ѝ трябваше да прави реформата заедно с разширяването и не можеше да го направи със слабите правителства в редица от основните ДЧ.

Подробният отговор може само да доразвие краткия.

1.1. Конвентът имаше на разположение нагледно немалко време – близо две години. И съставът му беше нагледно максимално представителен – експерти и политици, представители на правителствата и представители на институциите, хора от Комисията (инициатор), Съвета и председателството (реалната власт) и Парламента (представителната власт). Че дори представители и заместници. Включително от страните-кандидатки. Че даже и от Турция...

Ала се оказа, че нито времето, нито съставът му са достатъчни, за да се получи завършен и най-важното зрял продукт. Обзелото случайния европейски конституционен законодател измамно чувство за историческа значимост натовари Конвента с неоправдан стремеж за създаване на

гръмък документ. Вместо строго следване на мъдрите задачи от Лаакен новите конституционалисти се впуснаха да основополагат – и вместо работещи формули, заспориха за изкуствени символи.

Европейските лидери определиха в Лаакен важни, изпълними и чужди на конституционната патетика задачи:

– приближаване на гражданите до европейските институции и дейности (или обратното);

– опростяване на функционирането на институциите предвид огромното разширяване на изток

– и засилване на политическата роля на ЕС като основен световен фактор (т.е. превръщането му във водеща политическа сила в света, адекватно на икономическото му положение).

Нека го кажем честно: **Конвентът не се справи добре с нито една от тези задачи.** *Новият и „смел" проект не съдържаше почти нищо толкова ново, освен малко самодоволна терминология.* Гражданите си останаха все така далеч от брюкселската бюрокрация – да не кажем, че сложният нов договор дори още повече ги отдалечи. Измислените нови механизми за гражданско участие само засилиха чиновническия метален вкус в устата на европейската общественост. Засилената роля на националните парламенти, макар наглед ефективна, е крайно недостатъчна. Функционирането на институциите, с бегли изключения (утвърждаването на мнозинството, маргинализирането на единодушието) не бе опростено. Премахването на стълбовете – напълно неизбежно – не се изрази в опростяване на механизма за разпределение на компетенциите, а напротив, дори го усложни. Принципът на субсидиарността остана повече политически и по-малко правен инструмент. И без това многото и трудно разграничими в европейския концерт управленски органи се допълниха с още един – съвсем непредвидим поради твърде високия си политически ранг – Европейският съвет, който вече ще приема правни (макари не законодателни) актове, при това с мнозинство, а не със съгласие. Колкото до „превръщането на Съюза в стабилизиращ фактор и модел в новия световен ред" (разбирай във водеща политическа сила), направеното от Конвента доведе до трайно дестаби-

лизиране и очевидно омаломощаване на Съюза – вместо с ефективна външна политика, ЕС бе накичен с „министър" и макар вече да има „телефонен номер" и даже високоплатен щатен телефонист, министърът на слушалката все така няма да има какво да каже – ако изобщо някой реши да го пита по големите световни проблеми, напоследък решавани (и създавани) без тежката дума на Европа...

Междуправителствената конференция, вместо да укроти историотворния плам на конвенционерите, отдели огромни сили за изчисляване и преизчисляване на политически числа – и в споровете коя държава с колко точно процента или гласа да се измерва подмина големия въпрос какво всъщност ще се постигне с тази нова и гръмка Конституция. Така дори тя да беше влязла в сила, ЕС щеше да остане полу-реформиран, полу-ефективен политически и полу-демократизиран. Точно какъвто остана и след като тя пропадна...

И всичко това, разбира се, бе усетено от европейските медии, политически партии и в крайна сметка от избирателите. За тях остана силното усещане, че им се предлага – подозрително шумно (по-шумно от всякога...) – един акт, приет набързо и под натиска на историята. Но не стана ясно кой и на какво основание говореше от нейно име...

1.2. Този сложен като текст, неясен като предназначение и напълно непопулярен проект има още по-нелепата съдба да бъде подложен на **референдум** в цели две големи държави-членки. При това и в двете хем без конституционна принуда (нито френския, нито холандския основен закон налагаха задължително одобрение от суверена), хем без добра (Франция) или почти никаква (Холандия) подготовка на избирателя. Може да прозвучи крайно, но подготовката на общественото мнение преди референдумите бе направена крайно небрежно в Холандия и твърде самонадеяно във Франция. Чувството „избирателите не може да не ме подкрепят" (Ширак) или „избирателите не може да спрат Европа" (Балкененде) се оказа твърде нереалистично. На всичкото отгоре политическата самонадеяност да се подложи на самоцелен референдум един самоцелен акт – при това огромен по обем, неразбираем по съдържание и стряскащ по наименование и символи – бе последвана

във Франция от пагубното решение текста да бъде изпратен едва ли не на всяко семейство. Тази почти самоубийствена демократичност доведе до това, че обикновеният французин, прекарал цял живот в условията на европейска интеграция, но без да подозира как точно изглежда тя на хартия, за първи път видя странни, плашещи или пък „прекалено либерални" текстове, на които реши да се противопостави, без изобщо да разбира, че огромната част от тях не само не са нови, ами се прилагат от преди той да се роди – и то успешно. Разлиствайки двеста страници напълно неясен текст, всеки нормален човек ще намери поне пет думи, идеи, норми или просто формулировки, които да не му харесат – особено когато почти никой преди това не се е опитал да го просвети (пък и как ли, като знаем, че дори университетските курсове понякога не стигат...) Можем да бъде сигурни – *най-малко 10%* от негативния вот специално във Франция се дължат на разлистването на Конституцията с изречението „Какви са тия глупости?"... Иди после обяснявай, че нито са глупости, нито има нещо толкова ново – а като няма почти нищо ново, защо ни питате?... – нито пък е толкова лошо, защото работи отдавна и именно обикновените европейци (земеделци, работници, студенти) са най-преки бенефициенти на изгодите от интеграцията... Да сложим и *поне още 20%* заради конституционната словесност и символика, които или плашат, или объркват, или просто дразнят най-нормалния избирател, а и немалко от най-просветения такъв...

1.3. Референдум – добре. Демокрацията иска жертви. Но иска и разум – което значи и разбиране, че успешен референдум (по какъвто и да е въпрос) може да проведе само успешно правителство. А и френското, и холандското по това време бяха силно недолюбвани от избирателите си. И последните вместо избори, получиха друг инструмент да кажат „не ви искаме" на своите ръководители. Всъщност „Не ви искаме със все европейската ви конституция" – или въпреки нея, все едно... Навярно затова във Франция се шегуваха, че са гласували на **„рафарендум"** и всъщност вотът е бил срещу правителството на Рафарен. В Холандия закачка с името на Балкененде не бе направена, но реакцията на

избирателя бе също толкова балканска. На вътрешно-политическото неодобрение можем смело да припишем *поне още 20%* от неуспеха...

1.4. И най-сетне – на кого му хрумна да прокарва мащабна (или скромна, но шумна – все едно) **европейска реформа едновременно с най-голямото и най-неодобряваното разширяване?** Толкова силна ли се почувства Европа, че да се реши да направи голяма крачка едновременно с двата крака (което, от детството си знаем, най-често завършва с тупване на земята...)? Или толкова слаба беше, че не можа да се противопостави на тези, които и внушаваха, че подобен скок е по силите ѝ? Защо никой не чу социолозите, които ясно казваха – повечето европейци отхвърлят или просто мълчаливо не разбират напъна за обща конституция и пак повечето от европейците категорично или мълчаливо не одобряват разширяването с новите 12 страни?

Или пак идваме до ролята на личността в историята – в случая малка и неуспешна роля на две противоречиви и в крайна сметка не до там положителни личности... От край време, от самото начало на интеграционните процеси, от ръкостискането на Де Гол и Аденауер, двигателите на европейското обединяване са Франция и Германия. Безспорно, пък и непроменимо. Във всеки важен период от живота на обединяващия се континент те са имали по един голям лидер – и прегръдката на двамата е водила до поредната историческа крачка. Последната голяма и успешна – създаването на Европейския съюз – бе направена от последните двама големи: Франсоа Митеран и Хелмут Кол. За зла съдба обаче именно Митеран бе може би най-големият политически дразнител в цялата кариера на френски президент по това време Жак Ширак. според някои анализатори за него поне да се изравни по място в историята с предшественика си и противник Митеран се бе превърнало от цел в мисия, а сетне, както си му е реда, сякаш в мания. Осъществяването на най-дръзкото в историята разширяване на Съюза, с което да придобие наистина континентален мащаб, заедно с обличането му във федералистка конституционна одежда – това бе проект, евентуалният успех на който наистина би увенчал Жак Ширак с лаври дори по-големи от тези на

предшественика му. И тъй като за всяко такова дело трябва поне един силен съмишленик, той лесно бе намерен в лицето на Герхард Шрьодер – също дошъл на власт с големи амбиции, но намиращ се в неизбежния крах на едно спорно управление. Придошлата Елба заля само за малко клатещите се устои на правителството му – и за оставането му в историята бе нужен мащабен извънгермански, най-добре европейски проект. Франция му го предлагаше на готово – и немското „да" се оказа също така неизбежно. по една или друга причина другите лидери се съгласиха не само с дръзкия проект, но и с това той да бъде оставен в ръцете на още един френски президент с може би спорна политическа биография – този път бившият Жискар д'Естен. Излязъл от две десетилетия от голямата политика, той нито можа, нито се опита да опъне юздите на историческия вихър – и вместо разумен реформаторски проект, той с апломб подписа и връчи друг – дързък и ефектаджийски. Балон, но достатъчно голям, за да понесе във въздуха и останалите европейски лидери – сред които само малцина дръзнаха, и то с тих глас, да бъдат заклеймени завинаги като антиевропеисти или тромави консерватори, противопоставяйки се на един или друг елемент от май недомислената нова конструкция. Повечето предпочитаха да се попреборят за някое и друго място или глас повече за националните си представители в европейските органи, отколкото да спрат шумно преминаващата натруфена конституционна колесница. Така лидерите поставиха обикновения европеец пред две тежки изпитания – да преглътне някаква непонятна общоевропейска конституция, за която иди му обяснявай, че не го оставя без собствена държава, и редом с това появата на цели 12 нови братовчеди, за които иди му обяснявай, че не идват, за да му оберат дома или поне да му вземат хляба, винаги недостатъчен...

При това водещите умове не се постараха ясно да му обяснят, че нито държавата му изчезва, нито ще го връхлетят тълпи бездомни и крадливи бивши комунисти. Напротив, медиите постоянно и не без високо политическо съдействие, обясняваха колко зле са младите източни демокрации, колко бедни и гладни са и каква престъпност и

корупция имат. Което нито беше толкова вярно, нито беше нужно да се повтаря от изгрев до мрак. Или беше нужно, за да се оправдае с „натиска на обществеността в нашите стари демокрации" налагането на едни или други иначе странни изисквания към бъдещите членове. Примерът с напомпването в европейските медии на постоянен страх от „чернобилските реактори" на бившите соц-страни, за да се поиска императивно тяхното затваряне, е най-красноречивият, но далеч не единствен...

И най-сетне естествено и лесно на сцената излезе плашилото на „полския водопроводчик". Една напълно измислена, но и блестящо осъществена манипулация на общественото мнение, която може да бъде изучавана. Сериозните европейски политици не посмяха да успокоят своя отруден електорат, че новите братовчеди от изток са му нужни именно защото той намалява демографски и след 30 години няма да има кой да му плаща пенсиите, ако не са новите работници от Източна Европа, и че те са много пт за предпочитане, от провалилия се експеримент с евтина работна ръка от Африка. Докато те обличаха в „общочовешки ценности и хуманна солидарност" икономически обоснованото си решение за присъединяване на бившите социалистически страни, политическият шмекерлък – с различни имена, но с почти еднаква пробивност навсякъде – успешно развя водопроводния комбинезон и внуши на европееца точно обратното на истината. И вместо да е доволен, че е намерено доста добро решение на страшния демографски проблем на стара Европа, той се уплаши, че новият роднина ще му вземе работното място... Страхът от необясненото, неаргументираното, представяното като неизбежност и дълг, а не като здрав интерес, разширяване на ЕС бе според мен в основата на негативните нагласи в цяла Европа и на негативния вот в Холандия и Франция.

Всъщност получи се нещо съвсем предвидимо – поставени пред две тежки решения, европейците предпочетоха да се произнесат за онова, което ги вълнува повече. И вместо на зададения въпрос за конституцията, **те отговориха на незададения, но по-важен за тях въпрос за разширяването.** Дълбоко убеден съм – *поне още 40%* от гласовете против

конституционния договор бяха гласове против разширяването на ЕС. Независимо, че към момента на провеждането на референдумите (май 2005-а във Франция и юни 2005-а в Холандия), за първите 10 нови държави-членки то вече бе факт, а за другите две – сигурна неизбежност.

Ако искате отделете важна част от тези 40% на страха и от *Турция*. Тя наистина дойде в повече на обикновения европеец. Не че я познава и че е в състояние в цяло изречение да обясни защо не я иска – а защото със същата високоелитна небрежност лидерите му не пожелаха или не можаха да му обяснят от къде на къде пък и тя застана пред вратата. И не му казаха, че Турция е най-важният въпрос за Европа през 21 век и че от нейното европеизиране в немалка степен зависят не само мирът, но и изобщо стабилността на континента. И че изпуснат ли я да тръгне по пътя например на Алжир – а там видяхме колко лесно става и колко непоправимо е – ще трябва да забравят не само за „телефонния си номер" или „войната да стане материално невъзможна", но и за най-обикновеното си ежедневно спокойствие. С близо 4 милиона Турци в Германия, с над 20 милиона мюсюлмани във Франция (най-масовото изповедание в иначе светската република!) и с толкова много още в Холандия, Великобритания, Италия, Испания – и къде ли не извън финландските фиорди – Европа е изключително зависима от развитието на Турция. Трябваше да се каже простичко, но с малко политическо мъжество: може Турция е да не стане член на ЕС, или поне със сигурност не скоро и не в този ЕС, който познаваме днес, дори само защото е твърде голяма за досегашните му механизми. Но е съдбовно важно да бъде в положението поне на кандидат-студента – а-ха да влезе. Да бъде приближена колкото се може повече, пък и защо един ден да не бъде приета[8]. Какво аджеба имате против

[8] Позволявам си да смятам, че въпросът за приобщаването на Турция към Европа е един от най-важните въпроси на нашето време – и България би могла само много да спечели, ако го поставя открито и енергично – първо вътре, сетне и на европейските форуми. Пък и кой друг по-добре от нас познава комшиите ни? И кой друг би могъл да бъде по-полезен за изработването на компетентно и отчитащо реалностите европейско решение по въпроса?...

турците? Особено щом познатият отговор е пределно неприложим...

1.5. Картината на неуспеха на Конституцията може да продължи и с **неуспеха на опитите за спасяването ѝ.** Достатъчно много държави я ратифицираха навреме – но Европейският съвет не намери сили, а всъщност нужда, да опита ратификация до край – и избра по-лесния и по-сигурен път на замяна с нов (уж) договор.

Така всъщност картината завърши с **продължаващата и до днес липсата на дръзки европейски лидери,** на фона на огромни исторически сътресения – световна терористична война, войни в самата Европа (Югославия) и в Ирак, срив на системата за международна законност (ООН), наистина исторически изпитания пред климата. Ако теглим чертата, ще видим, че в последното десетилетие нито една от големите европейски сили не излъчи наистина дързък, далновиден и способен на мащабна градивност европейски водач. Вместо това повечето от тях бяха отдадени на вътрешнопартийни или вътрешнодържавни политически страсти и хоризонтът на политическия им периметър стигаше само до компетентно разбиране на все по-затруднените европейски процеси. И всичко това според някои анализатори на фона на една объркана и трансформираща се, поради това най-често мълчалива или шепнеща Русия, и в същото време на едни почти каубойски амбициозни Съединени американски щати, ясно осъзнаващи и дръзко използващи уникалната възможност поне за две десетилетия еднолично (и защо не произволно) да управляват земния свят и да си гарантират ако не хегемония, поне неизменно водеща роля за още десетилетия напред. При това в контекста на мащабни войни, потресаващи атентати и почти невиждани енергийни кризи. Вместо да управлява и дори предотвратява тези световни сътресения, ЕС трябваше да се задоволи да притичва сравнително наблизо след историята...

Нека го кажем честно – и последните трима председатели на ЕК бяха компромисни, уравновесени и относително стабилни личности – ако не броим корупционния мини-скандал в края на мандата Сантер. Но слаби, твърде слаби лидери. Нито един от тях не изведе значими задачи пред

Европа, още по-малко посочи начините за постигането им. Колко нужен днес на Европа е един нов „златен" Делор! И колко тъжно завърши отчаяния скок в историята на Ширак и Шрьодер в опита им да заприличат на Митеран и Кол...

В резултат лидерите бяха толкова плахи, че предпочетоха да направят нещо малко, пред голямо нищо. Приемайки риска, да оставят дори поставените в Декларацията от **Лаакен** задачи всъщност неизпълнени – по-добро разпределение на компетенциите между ЕС и ДЧ все така няма в достатъчна степен; сливане на УД не се прави, макар че ЕО се прекратява; опростяването на инструментите за действие на Съюза е очевидно недостатъчно – макар и по-добро от направеното в КЕ абсурдно усложняване; мерките за укрепване на демократичността, ефективността и прозрачността на ЕС са очевидно недостатъчни (друг е въпросът дали при такава концепция за съюз по-ефикасни изобщо са възможни); опростяване на процедурите за вземане на решения е твърде... сложно; най-сетне подобряването на структурата и засилването на ролята на трите основни институции е най-малкото спорно, ако не и непостигнато. И разбира се ЕС отново не е готов да стане водещ световен политически фактор...

2. Историческа наложителност на новия опит за реформи

2.1. Не може обаче да има съмнение, че лидерите на обединена Европа си дават сметка каква **огромна отговорност за бъдещето** се налага да понесат със създаването на нова концепция за реформирането на своя уникален съюз.

Всъщност нека го кажем веднага и ясно – това е навярно не поредният, а последният опит за опростяване и подобряване на европейската интеграционна конструкция. След неясната идея на Маастрихт, провалената реформа в Амстердам, компромисния отложен провал на Ница, обреченият възход с Конституцията от Рим, европейското обединение е в края на второто десетилетие неяснота, отложени решения и временни политически компромиси – и вместо превръщането си в световна политическа суперсила, днес лидерите се задо-

воляват с „принос към развитието на глобалните процеси"[9] и роля на „активен участник", сякаш става дума за Бразилия или Южна Корея, а не за „най-конкурентната икономика в света" според Лисабонската амбиция...

Поради това срещата в Брюксел в края на юни 2007 г. трябваше не просто да подготви поредна важна реформа, а най-сетне да направи успешна трансформация към единен, опростен, ефективен и политически жизнеспособен наддържавен стопански субект.

Ала вместо да чертае принципите на новия световен ред, Европейският съвет от средата на 2007-а се гордее с „положителни резултати като регламента за роуминга... и подобряването на правата на потребителите" (малка утеха ни е, че именно българският еврокомисар отговаря за тази сфера)...

Внушението „сега или никога", скрито зад напрежението през юни („бързото решаване... е от приоритетно значение"), може да се дължи и на традиционно историческите амбиции на всяко френско или германско председателство. Съдейки по проявения до сега личен стил на канцлера Меркел обаче, чужда на излишна показност и куха фразеология, считам за много по-вероятно съзнанието за историческа важност на започнатата в Брюксел реформа да поизтича от ясното разбиране, че поредният неуспех може да се окаже последен... Натрупаните противоречия, разочарования и умора от галопа на интеграцията, станалата вече очевидна немощ на политическия елит да предложи жизнеспособни модели и несъмнено огромната уплаха от разширяването към дивия европейски Изток днес са довели най-великият политически проект в историята на Европа до исторически кръстопът – да продължи дръзко отвъд националната дребнавост и самоцелна суверенност и да се превърне в действителна световна суперсила – или да тръгне обратно, назад, към спънатия британски консерватизъм и провинциалната национална обособеност, сиреч слабост...

Ако ЕС и този път не успее дръзко и трайно да се реформира и през това време САЩ разширят господството си, а

[9] Тук и навсякъде заключенията на Европейския съвет от 21-22 юни са цитирани по българския превод на сайта на ЕС – Concl. 2 – 11177/07, Брюксел, 23 юни 2007 г.

Русия окончателно се трансформира в модерна икономика и отново свръхсилен военен и политически фактор, големият европейски проект ще се сведе до един, макар и успешен, трансграничен пазар, окончателно отказал се от надеждата да прерасне в единен и силен политически субект. Което просто означава големите световни решения все повече да прелитат над Европа по оста Вашингтон – Москва, неизбежно скоро включваща и Пекин, но все по-малко или само за фон – Брюксел, Берлин и Париж...

2.2. Поради това европейските лидери поработиха през юни. Поработиха до разсъмване – и ако ранното декемврийско утро през 2000-а в Ница донесе само облекчение, че заседанието е свършило и все пак някакъв компромис е намерен, то брюкселското слънце на 22 юни 2007-а изгря с истинска евро-надежда. Надежда както за това, че наистина се постигна съгласие по важни въпроси, така – и дори още повече! – за това, че довчерашните непродуктивни високопарности за европейски конституции, закони, министри и президенти, са преглътнати като сух залък и лидерите са слезли на земята. Може би и защото поне двама от тях – ако не и двамата най-важни, френският и немският – вече са други...

Прави впечатление и крайно приземеният, уморен и чак тревожно сдържан тон на преамбюла на новия договор – днешните бащи на Европа се задоволяват да поставят своя нов проект под шапката единствено на „общото си съзнание за историческото значение на края на разделението на европейския континент (и никакви други високопарности за общата история, общите ценности и т.н.), желанието си да продължат процеса, започнат с договорите от Амстердам и Ница с оглед адаптирането на институциите на ЕС за функциониране в един разширен Съюз" (и никакви други цели, задачи, исторически отговорности...), поради което... изменят ДЕС и ДЕО. Това е не просто най-сдържаният преамбюл от всички договори, малки и големи ревизии – този преамбюл е демонстративно сдържан. Той всъщност казва: с патетиката и историческия размах стигнахме до никъде. Сега сме принудени да се задоволим с нещо малко, но реално – и все пак водещо ни напред!

Реализмът прави крачка назад сякаш само по отношение на поставените ултракъси срокове – готов проект до началото на междуправителствената конференция (МПК) през есента (тя наистина започна още през юли с готов проект!) и готов договор преди края на годината, ратифициран достатъчно преди изборите за ЕП през юни 2009-а. Историята се усмихва – никога до сега европейското семейство не е приемало нов договор за толкова кратък срок...

Какво всъщност очертават приетите от ЕСв основни насоки и изготвеният проект?

Във втората част ще се опитам да потърся поне частичен отговор на двата основни въпроса: доколко значим е обхватът на договорените изменения и доколко наистина добри могат да са те.

Преди да се попитаме каква все пак Европа иска България...

Част II

УСПЕХЪТ Е ГОЛЯМ, ОЧАКВАХМЕ ПОВЕЧЕ... (проявленията на умората и плахостта в новия проект)

Дял 1. Общата рамка на реформата – малка крачка дръзко напред

1. Обратно към Маастрихтското хитруване (за вида и обхвата на новия договор)

1.1. Идеята за европейска конституция е демонстративно изоставена. Мълчанието по темата е крещящо – европейският политически елит е небивало гузен за своя провал. ЕСв се задоволява да констатира, че „конституционната идея е... отпаднала".

По-съществено е, че за съжаление заедно с нея е отпаднала и идеята за отмяна на съществуващите договори и замяната им с единствен, по-строен текст. Така хем няма да имаме един-единствен и поради това по-добър договор, хем в действащите три Учредителни договора ще бъдат „внесени нововъведенията, приети от МПК през 2004 г." – разбира се, със съответните „подобрения".

Европейските лидери държат категорично да успокоят всички развълнувани суверенисти – и изрично заявяват, че изменените договори „няма да имат конституционен характер", което ще се отрази и в отпадането на цялата изкуствена и очевидно неприемлива конституционна терминология: „няма да се използва терминът „конституция", „министърът на външните работи на Съюза" ще се нарича „Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и сигурността", названията „закон" и „рамков закон" отпадат..."

За да е демонстрацията на отказ от надсуверенност наистина пълна, новите бащи на интеграцията се отказват и от демонстративното закрепване на символите – „в изменените Договори няма да се съдържа член, който посочва символите на ЕС, като знаме, химн и девиз". Няма съмне-

ние – това е очевидно престараване и пореден знак за политическа гузност, като се има предвид, че знамето и химна, макар и заимствани от Съвета на Европа, отдавна са безусловно възприети (дори в европейски страни, които никога няма да станат част от Съюза), а девизът, измислен, за да звучи по-конституционно Конституцията от 2004-а, бе дотолкова лишен от значим смисъл, че макар и кратък, малцина изобщо го запомниха[10]...

Политическата превзетост взима и още една жертва – категоричното закрепване[11] на изведеното пак така категорично в практиката на СЕО върховенство на Правото на ЕС отпада – и вместо изрична договорна разпоредба, е предвидена „декларация (дори не протокол!), позоваваща се на практиката на Съда на ЕС"[12]. Можем дори да приемем, че

---

[10] „Обединени в многообразието", според чл. I-8, ал. 3 КЕ...

[11] Чл. I-6 КЕ: „Конституцията и правото, създадено от институциите на Съюза при упражняването на компетенциите, които са му предоставени от нея, имат примат над правото на държавите-членки".

[12] Предвидено е бъдещата декларация № 29 към ДР да посочва, че „съгласно постоянната практика на Съда на ЕС Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат върховенство над правото на държавите-членки при условията, определени във въпросната практика". В допълнение към Заключителния акт на МПК ще бъде приложено становище на Правната служба на Съвета (док. 11197/07, JUR 260). Освен че този въпрос заслужава специално внимание, можем да бъдем сигурни от сега, че съдържанието и най-вече значението на това становище ще породи множество теоретични и разбира се политически спорове, поради което го възпроизвеждам изцяло:

„Становище на Правната служба на Съвета от 22 юни 2007 г.

От практиката на Съда произтича, че приматът на Общностното право е основен принцип на това право. Според Съда този принцип е естествено присъщ на особената природа на Европейската общност. По времето на първото решение в рамките на тази постоянна практика (решението от 15 юли 1964 г. по делото 6/64 Costa contre ENEL), приматът не е споменат в Договора. Такова е положението и до днес. Фактът, че принципът на примата няма да бъде вписан в бъдещия договор няма да измени с нищо съществуването на този принцип, нито действащата практика на Съда."

В бележка под черта към становището е цитиран откъс от решението на СЕО: „... Произтичайки от автономен правен източник, правото на Договора не би могло, поради своята оригинална специфична природа, да се окаже юридически противопоставено на какъвто и да било вътрешен текст, без да загуби своя общностен характер и без да се постави под

това е крачка назад, тъй като в действащия и днес Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарността и пропорционалността изрично се посочват „принципите, изведени от Съда, относно съотношението между националното право и Общностното право".

1.2. Иначе казано – Съюзът ще продължи по пътя на своето превръщане в действителен политически субект и по-нататъшно конституционализиране по познатия от Маастрихт неискрен начин – без да се говори за това. Или ще продължи мълчаливо наложената още от началото на европейската интеграция (също мълчаливо, разбира се) тенденция „към все повече федерализъм при все по-малко споменаване на федерация"...

Или ако предпочитаме: *към все повече конституционализъм при все по-малко споменаване на конституция!*

Защото декларирането, че „ДЕС и Договорът за функционирането на Съюза (ДФС) няма да имат конституционен характер" е повече от неискрено, то просто е невярно. Конституционният характер на ДЕО – а то ще рече на цялата договорна основа на европейския интеграционен процес – е еднозначно, категорично и необратимо прогласен от СЕО в неговото Становище 1/91, в което той ясно констатира, че „ДЕО представлява конституционна харта на една правова общност" Нито в обхвата и предназначението, нито в съдържанието на предвижданите изменения можем да открием основания да считаме, че се променя самият „характер" на договорите като конституционна харта на една правова общност. Нещо повече, самият факт на запазването на съдържанието на нововъведенията, направени с Конституцията за Европа, макар и политически модифицирани, означава, че онова, което е давало основание договорът от 29 октомври 2004 г. да се нарича „конституция", са налице и в новите ДЕС и ДФС, макар и при отчитане на политическата воля да не се споменава конституция и да се премахнат повечето формални конституционни реквизити...

въпрос правната основа на самата Общност." Подробно за това решение виж в: **Атанас СЕМОВ (съст.),** *55 най-важни решения на Съда на Европейските общности,* Институт по Европейско право, С. 2007.

1.3. Така новият договор ще бъде просто **поредната ревизия на УД** – четвърта за последните 10 години, ако броим неуспешната от октомври 2004-а, и първата, официално наречена така: *„Договор за реформи"* (ДР). Предвидено е той да измени Договора за ЕС (ДЕС) от Маастрихт и Договора за създаване на Европейската общност от Рим (ДЕО), който при това отново (след ревизията с ДМ от 1993-а) ще се преименува – този път на „Договор за функционирането на Съюза" (ДФС), което ще отразява от една страна прекратяването на Европейската общност (ЕО), а от друга – превръщането на досегашния ДЕО в нов по предназначение договор – ДФС.

Не може да има съмнение – подобно разрешение е изненадващо и спорно. Заради политическия опортюнизъм да не се приема принципно нов договор, а уж само отново леко да се попристегнат досега съществуващите, вместо да се приеме нов и единен договор, се преминава към идеята за многоактова конституция (без разбира се оскверната дума конституция изобщо да се споменава)... Така **досегашният ДЕС се запазва като базов договор,** учредяващ вече действителния субект ЕС, а **досегашният ДЕО, под името ДФС, се превръща в неговото детайлно доразвитие,** нещо като *акт по приложението.* В същото време обаче на двата договора се придава „еднаква правна сила", което навярно ще постави съществени въпроси относно съотношението на разпоредбите им, особено ако между тях се открият ако не противоречия, поне нюанси. Новата редакция на договорите обаче предвижда двата договора да се разглеждат в неделима цялост – във всеки от двата договора изразите „съгласно този договор" се заменя със „съгласно договорите". Още в чл. 1 на ДЕС се записва, че „ЕС се основава на този договор и на Договора за функционирането на Съюза", които очевидно се разглеждат като едно нормативно цяло.

Нещо повече – новият чл. 39 ДЕС е озаглавен „съотношение между този договор и Договора за функционирането на Съюза" и посочва ясно, че двата договора „представляват договорите, на които се основава Съюзът. Тези два договора, които имат еднаква правна стойност, се наричат с израза „Договорите". Чл. 1 на новия ДФС определя, че „този договор организира функционирането на Съюза..." и сетне

възпроизвежда горецитираната декларация за единството на двата акта...

Това прави още по-основателен въпросът защо на създателите на концепцията се е сторило толкова непосилно трудно просто да ни предложат една наистина единна версия на един договор. Като че е надделяла не сложността, а дребнавата политическа целесъобразност – именно за да се избегне критиката, че не се прави реформа, а се приема нов договор, т.е. отново конституция. Резултатът обаче от юридическа гледна точка е крайно затормозяващ...

Всъщност може ясно да се каже – именно превръщането на ДЕО в ДФС е **най-съществената и най-изненадващата новост,** която юни 2007-а предложи. Умна хитрост или хитра немощ? Предстои да чуем...

1.4. Прави впечатление и че **Договорът за създаване на Европейска общност за атомна енергия (ДЕОАЕ)** отново е счетен за по-специална категория Учредителен договор – той хем е част от конституционния блок на европейската интеграция и неделима част от организационния триптих ЕОАЕ-ЕО-ЕС, хем нито Конституцията го отмени, нито новият ДР ще го засегне повече от редакционно. За ДЕОАЕ е предвидено, че остава в сила – и само с протоколи към ДР ще му бъдат направени „технически изменения", при това в духа на споразуменията от МПК от 2004-а, т.е. на практика без промяна. Иначе казано, ядрената енергетика остава незаобиколимо важна за Европа, но и все така трудна за възприемане от част от членуващите в ЕС държави, поради което обслужващата я (друг е въпроса как...) съответна европейска общност хем остава част от интеграционния процес, хем си остава „бамбашка" част... Което е още един пример за осъществяваното *усложнено опростяване на Договорите...*

1.5. Самият обхват на измененията остава принципно непроменен – в УД ще бъдат внесени „измененията, вече договорени през 2004-а", т.е. съществената част от нововъведенията с КЕ ще бъдат възпроизведени. Така на практика няма да имаме „онази" конституция, но вместо нея ще имаме два отделни акта, които на практика изцяло възпроизвеждат нейното съдържание (което пък по същество възпроизвеждаше съдържанието на старите УД...). Това всъщност изглежда

логично. От една страна и в текста на самата Конституция нямаше нищо много ново, освен дребни промени относно институциите (възпроизведени в новия проект) и някои посъществени промени относно номенклатурата на актовете (чиято идея е заимствана и в новия проект). От друга страна съдържанието на Конституцията беше почти безспорно политическо акщ – а каквото имаше спорно, беше „изчистено" през юни в Брюксел. Конституцията пропадна не заради спорове по съдържанието ѝ между ДЧ...

Въпреки това политическата смелост изненадва – новият договор ще бъде лесно атакуван, че всъщност повтаря стария, само че в нова не-конституционна привидност. Още от сега може да бъде сигурно – противниците на засилването на ЕС или задълбочаването на интеграцията ще развеят високо знамето, на което ще пише: „новият договор повтаря Конституцията – ако сте гласували против Конституцията, противопоставете се и на новия договор"... И страхливата козметичност, която споменахме по-горе, просто ще загуби смисъл.

Можем дори да предположим, че заради допускането на тази твърде ясна формулировка: „нововъведенията от МПК от 2004-а ще бъдат включени" в досегашните договори, ще се загуби ефектът от така трудно договорените в Брюксел „промени на нововъведенията", които целят именно да удовлетворят проявените по време на ратификацията различия в отделните ДЧ. Още повече, че самото съдържание на тези „промени в нововъведенията" несъмнено буди спорове...

1.6. Макар да се твърди, че **досегашният ДЕС** се запазва, неговата структура се променя значително. Вместо съществуващите сега 7 дяла, се въвеждат 6, два от които напълно нови:

– Общи разпоредби (I)

– Разпоредби относно демократичните принципи (II)

– Разпоредби относно институциите (III)

– Разпоредби относно засиленото сътрудничество (IV)

– Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност (V)

– заключителни разпоредби (VI).

Прави впечатление формално подчертаното повишено значение на разпоредбите за засиленото сътрудничество

(преместени от досегашния Дял VII в по-предния дял IV). Всъщност изцяло нови са Дял II относно демократичните принципи и Дял III – обособени и подробни разпоредби относно институциите, които обаче по същество отразяват съответните новости от КЕ. Заключителните разпоредби добиват по-очевидна важност и се обособяват в самостоятелен дял VII. Всъщност може би най-съществената промяна е... запазването на тенденцията на скрито комюнотаризиране на материята по изграждането на европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие – до сега дял в ДЕС, според Конституцията материя на „поделена компетентност"[13] между ДЧ и Съюза, сега вече материя в досегашния ДЕО, вече ДФС.

1.7. Измененията в досегашния ДЕО формално са повече от съществени. Той се превръща във функционален договор, на практика допълващ ДЕС – „Договор за функционирането на Европейския съюз". Макар изрично да се предвижда деклариране още в чл. 1 на ДФС, че двата договора (ДЕС и ДФС) ще имат „еднаква правна стойност", на практика тяхното функционално съотношение навярно ще е подобно на съотношението между Договорите и протоколите към тях, които макар формално също да имат същата правна стойност, фактически доразвиват и конкретизират разпоредбите на Договорите. В този смисъл въпреки формалната равнопоставеност, досегашният ДЕО ще загуби водещата си роля и във вида си на ДФС ще има допълващо значение, макар на практика да урежда много по-широк кръг въпроси и да съдържа всички материалноправни разпоредби относно политиките на Съюза, даже допълнени с нови области (обществените услуги, космоса, енергетиката, гражданската защита, хуманитарната помощ, спорта, туризма, административното сътрудничество и някои хоризонтални разпоредби като за социалната клауза).

Типичен пример за това, че макар да са равнопоставени, новият ДФС ще допълва и доразвива разпоредбите на ДЕС, откриваме в чл. 19, б. „с" на Проекта за мандат на МПК, част от Заключенията на ЕСв от юни 2007-а – една от промените в ДЕО (вече ДФС) ще бъде нова част относно външ-

[13] Съгласно чл. I-14, § 2, б. J КЕ.

ните действия на Съюза. Тя обаче ще започва с разпоредба, която „заявява, че дейността на Съюза на международната сцена се ръководи от принципите, преследва целите и се провежда в съответствие с общите разпоредби относно външната дейност на Съюза, установени в Глава I на Дял V от ДЕС". Каква по-типична формулировка за въвеждане на специални разпоредби, които доразвиват общите? Няма съмнение – частта в ДФС относно външните действия на Съюза ще се основава на и ще доразвива общите разпоредби на ДЕС в тази материя.

Не е необходимо да посочваме, че същият функционален подход – макар и в различна степен на детайлност на уредбата – ще бъде водещ в целия нов Договор за функционирането на Съюза, защото такова вече става и предназначението на досегашния Римски договор.

Поради това може да се приеме, че промените в съдържанието на досегашния ДЕО все пак са по-малко значими от промените в наименованието и предназначението му. И едва ли ще е пресилено, ако се каже, че и от сантиментална, и от функционална, и от нормативистка гледна точка подходът досегашният договор, учредяващ Европейската (едно време „икономическа") общност, да се превърне в своеобразен *правилник за приложение на Договора за създаване на Европейския съюз* е неправилен и ще срещне сериозна доктринална, а боя се и политическа съпротива. Склонен съм да предположа, че такава дълбока промяна в предназначението и съдържанието на досега действащия основен договор на европейската интеграция, при това прикрито зад играта с „частични (едва ли не незначителни, особено в сравнение с формално дръзката КЕ) изменения в действащите договори, ще предизвика мощна политическа съпротива и ударите на противниците на ратификацията на новия ДР ще се посипят именно там...

Разбира се, за мен няма съмнение, че макар и пълен с недостатъци (така, както е очертан в Мандата и проекта на МПК, който навярно ще претърпи изменения), новият договор трябва да бъде ратифициран и да влезе в сила – просто защото ако Европа навлезе във второ десетилетие на безвремие (след Амстердам от 1997-а), ще се окаже, че

е навлязла всъщност в десетилетието си на бивша бъдеща велика сила...

1.8. В търсенето на разрешение относно **Хартата за основните права на Съюза** европейските политически лидери също правят крачка назад. Тя отново е извън текста на УД – те ще съдържат само препратка към нея, при запазване на съдържанието, което тя има като Част II на КЕ. Заключенията на Председателството на ЕС от 21-22 юни 2007 г. обаче ясно задължават тя да „има юридически обвързващ характер" и определено приложно поле.

Още в новия чл. 6 на ДЕС изрично се прогласява, че „хартата има същата правна сила като Договорите". Единадесетата декларация към Договора за реформи предвижда, че в деня на подписването на този договор ЕП, СМ и ЕК заедно и тържествено ще прогласят текста на Хартата, която „потвърждава при зачитане на компетенциите и задачите на Съюза, както и на принципа на субсидиарността, правата, които произтичат по-специално от общите конституционни традиции и международни задължения на държавите-членки, от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, от социалните харти, приети от Съюза и от Съвета на Европа, както и от практиката на Съда на Европейските общности и на Европейския съд по правата на човека. В този контекст Хартата ще бъде тълкувана от институциите и от държавите-членки, като специално се вземат пред вид разясненията, приети под ръководството на президиума на Конвента, който изработи Хартата, актуализирани от президиума на Европейския конвент." Именно на тази основа ЕС признава уредените в Хартата права. Прилага се и изричен списък на правата, прогласени в Хартата, чието съдържание и приложение са същите, като гарантираните от ЕКПЧ, и правата, които са уредени по същия начин, като в ЕКПЧ, но чието приложение е разширено, като извън тях остават като трета група новите права, които не са уредени в ЕКПЧ.

Отделна изрична декларация (под № 31) определя, че Хартата, правно обвързваща, потвърждава основните права, гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на ДЧ. Тя не разширява прило-

жението на Правото на ЕС отвъд компетенциите на Съюза, нито създава нови компетенции или задачи и не изменя компетенциите и задачите, определени от Договорите.

Прави впечатление и утвърдената пряка връзка между Хартата и института на гражданството на ЕС, при това досегашната Част втора на ДЕО, вече Част втора на ДФС, е озаглавена „Недискриминация и гражданство", което много по-точно съответства и на същностното съдържание на института на гражданството на ЕС. Новото е добавената възможност за приемане на разпоредби относно социалната сигурност или социалната защита, с което изрично се подчертава засиленото внимание към тези материи, което може да се счита за съществена новост. Добавена, разбира се, е нова алинея в чл. 21 с разпоредба относно създаването от институциите на ефективен механизъм за осъществяването на предвидената възможност за гражданска инициатива към ЕК с оглед внасянето от нея на определен проект за акт. Добавен е и нов чл. 21-bis, който урежда задължението на институциите да действат при възможно най-голяма откритост с оглед осигуряването на добро управление и гражданско участие, което следва да се отнася дори за ЕЦБ, ЕИБ и даже за Съда.

Изрично Протокол № 5 урежда условията по присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. Отделно декларация № 1 относно новия чл. I-9 на ДЕС определя, че присъединяването на ЕС към ЕКПЧ ще позволи запазване на спецификите на общностния правен ред, за постигането на което се предвижда засилен постоянен диалог между Съда на ЕС в Люксембург и ЕСПЧ в Страсбург.

По отношение на Обединеното кралство компромисът бе намерен в резултат на сложен спор. За пореден път Островът участва в отделните елементи на европейската интеграция избирателно – в случая за да не се противопостави на влизането в сила на Хартата като обвързващ правен акт за ДЧ, Обединеното кралство издейства Протокол № 7 относно действието на Хартата за основните права на негова територия, предвиждащ най-общо, че правата и принципите, прогласени в Хартата, ще намират приложение в Обединеното кралство само ако и доколкото са уредени от

неговото вътрешно законодателство, респ. няма да се създават нови за последното права и принципи.

Следователно отново ще има и широко поле за анализ и спорове как и доколко ще се прилага този може би най-дискусионен в последните години акт на универсален хуманизъм и демократизация.

Нека отбележим правещото впечатление в новия чл. 2 на ДЕС, изброяващ ценностите, на които се основава Съюза, и възпроизвеждащ чл. I-2 КЕ, изрично подчертаване редом със „зачитането на правата на човека" на новото „включително на лицата от малцинствени групи" – по начин, напомнящ на формулировката на политическия критерий за членство в ЕС от Копенхаген – 1993 г.

2. Най-сетне призната правосубектност, отново размита дееспособност

2.1. Въпросът за придаването на претенциозния по замисъл Европейски съюз на пълноценно правно битие е може би един от най-старите в европейския реформаторски дискурс. Макар неговото решение да бе назряло още при създаването на Съюза – и главно британската предпазливост, да не кажем историческа плахост, да бе пречка то да стане факт още тогава – различни резерви и колебливости го оставиха без отговор и в Амстердам, и в Ница, и всъщност до днес. Истината е, че превземките по темата бяха забравени още в рамките на Конвента през 2004-а – и чл. I-7 от Римския конституционен договор обяви просто и ясно, че „Съюзът е юридическо лице"[14].

Още общите положения на мандата на МПК, приети от ЕСв в Брюксел, определят, че **„Съюзът ще има единна правосубектност".**

От една страна това означава, че досегашният Европейския съюз най-сетне ще стане субект на правото и то в пълен обем. Съюзът вече ще има формално призната международна (а не както досега частична или възникваща, емергент-

[14] Тук и навсякъде разпоредбите на Договора за приемане на Конституция за Европа от Рим, 29 октомври 2004 г., са цитирани по: **Атанас СЕМОВ (съст.),** *Учредителните договори на ЕО и ЕС. Конституцията за Европа*, УИ „Св. Кл. Охридски" и Институт по Европейско право, С. 2005, с. 233 и сл.

на...) и вътрешна правосубектност. По този въпрос очевидно вече наистина няма спорове – и в новите ДЕС и ДФС се появяват разпоредби, като тези, съставляващи чл. IV-438[15]. Така още в чл. 1 на ДЕС досегашната абсурдна от юридическа гледна точка трета алинея[16] е заменена от нова, много по-опростена: „Съюзът... замества Европейската общност и е неин правоприемник". Самите договори за ЕС и ЕО обаче не се отменят и заменят с нов текст, както предвиждаше чл. IV-437 КЕ, а остават да действат, силно видоизменени. Всеки от тях съдържа изрична разпоредба. Новият чл. 32 ДЕС определя просто и ясно: „Съюзът е юридическо лице", с формулировката, позната ни от чл. 281. Е, наистина липсва демонстративното поставяне на тази разпоредба в самото начало (чл. I-7 КЕ), но и дори сред „заключителните разпоредби" на договора, нейната роля е достатъчно съществена. Какво точно следва от така предоставения правен персоналитет на Съюза се доуточнява, разбира се, в допълващия договор – ДФС определя в познатия ни чл. 281 обема на вътрешната правоспособност. Външната отново е очертана отделно – в разпоредбите относно външните действия на Съюза. Предвидена е цяла нова Част пета за външните действия на Съюза, чийто нов Дял V е озаглавен „международни договори". Новите чл. 188-L и 188-N по същество възпроизвеждат досегашния чл. 300 относно сключването на международни договори от Общността (вече Съюза). Специално внимание в нов Дял VI е отделено на „отношенията

---

[15] „Европейският съюз... е правоприемник на ...Европейската общност", съответно органите и службите на ЕО ще продължат да осъществяват в досегашния си състав и досегашните си правомощия, вече като органи на ЕС, актовете им остават в сила, както и междуинституционните и други споразумения относно функционирането на институциите, редом с декларациите на МПК и ред други актове, разбира се, и практиката на Съда като тълкувателен източник на правото (вече) на Съюза. Ще се прогласи непрекъснатостта на административните и съдебните процедури, започнати преди влизане в сила на ДР.

[16] Според досегашния чл. 1, ал. 3 на ДЕС Съюзът се основава (?!) на Европейските общности (три самостоятелни международни организации с правен персоналитет), допълнени (какво означава юридически лица да бъдат „допълнени"?!) от политиките и формите на сътрудничество, уредени в този договор (т.е. Съюзът се състои от три организации и две материи...).

на Съюза с международните организации и трети страни и делегациите на Съюза"

От друга страна Европейската общност (отново) прекратява съществуването си. Всички нейни функции – цялата предоставена ѝ компетентност – се поемат изцяло и без изменения (освен някои отделни и относително несъществени на общия фон, за които ще стане дума по-надолу) от Съюза. Навсякъде в текста на досегашния ДЕО „Общност" се заменя със „Съюз" в новия ДФС. Досегашните ДЕС и ДЕО (вече ДФС) ще се наричат „Договорите, на които се основава Съюзът" – следователно това отново ще си бъдат „учредителни" договори. На общо основание това си качество ще запази и ДЕОАЕ, т.е. и занапред Учредителните договори ще бъдат... три!

Освен, че сантиментално ще ни липсва, заедно с Европейската общност сякаш ще следва да изчезне и понятието Общностно право, именуващо самостоятелния правопорядък на Европейските общностни и изградения на тяхна основа неперсонифициран Европейски съюз. Дори отново да видим разпоредба като тези от Преамбюла и чл. I на КЕ за „непрекъснатост на общностните достижения" и „упражняване на предоставените компетенции по общностен начин[17]", прилагателното „общностен" вече (както и ако КЕ бе влязла в сила) ще следва да се пише с малка буква и да обозначава не името на самостоятелния правен ред, а една от неговите същностни характеристики, доколкото Съюзът ще продължи несъмнено да бъде една правова общност на суверенни държави. Така вместо „Общностно право", вече ще трябва да пишем и говорим само за „Право на ЕС" като самостоятелен правен ред, а иначе ще можем да го нарича-ме „общностно право" в контекста на анализа за неговия общностен, съ-единен, съ-суверенен характер...

2.2. Трансформирането на странната общност в пълноценен съюз обаче отново се оказва трудна задача. **Сложната система от предоставени в различен обем компетенции не просто се запазва, ами се усложнява значително** – по

[17] Дълбокото ми убеждение е, че „по общностен начин" следва да се разбира в смисъл, близък до „наднационален начин" – но във всички случаи и двете понятия се нуждаят от задълбочен самостоятелен анализ.

модела на КЕ – чрез поредния опит за уреждане в единна система на различните видове компетентност, сътрудничество, допълване, координиране и подкрепа и специфичната сфера на външната политика и сигурността...

Предвижда се изрична и според класическата теория на ПЕС излишна декларация, че „Съюзът действа единствено (подчертано в оригинала!) в границите на компетенциите, които са му предоставени от държавите-членки с Договорите".

Разпоредбите относно видовете (категориите) компетенции (чл. I-13 до I-18 КЕ) и общите разпоредби относно компетенциите на Съюза (чл. I-11 и I-12) ще бъдат възпроизведени навярно без съществени изменения. Не можем да отречем, че те са по-добри от досегашните твърде лаконични и самотни разпоредби на чл. 5 ДЕО. Но съвсем очевидно е – и бе анализирано неведнъж през последните две години – че новата, макар наглед единна система, в никакъв случай не е опростена, още по-малко проста и ефикасна.

Съвсем очевидно също така днес се добавя и явно доста категорично изразеното от оказва се немалко ДЧ нежелание за така централизирано овластяване на Съюза като един субект в толкова много области. Поради това натрупването на политически застраховки ще продължи – в отделна декларация МПК ще прогласи:

„Конференцията подчертава, че съгласно системата на разделение на компетенциите между Съюза и държавите-членки, предвидена в Договора за ЕС, компетенции, които не са предоставени на Съюза с Договорите, принадлежат на държавите-членки.

Когато Договорите предоставят на Съюза компетентност, поделена с държавите-членки, в определена област, държавите-членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил или е решил да прекрати упражняването на своята компетентност. Последната ситуация възниква, когато съответните институции на ЕС решат да отменят законодателен акт, по-конкретно за да гарантират по-пълно постоянното зачитане на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Съветът може да поиска по инициатива на един или няколко членове (представители на държави-членки) и съгласно чл. 208 Комисията да внесе предложения за отмяна на правен акт.

По същия начин представителите на правителствата на държавите-членки, които заседават в рамките на МПК, могат в съответствие с обикновената процедура за преразглеждане, предвидена в чл. /IV-443/[18] *на ДЕС да решат да изменят Договорите, на които се основава Съюзът, включително да разширят или намалят компетенциите, предоставени на Съюза в тези Договори.*"

Цитирането на пълния текст на така предложената декларация бе необходимо като особено показателна илюстрация на продължаващото усложнено опростяване на системата на компетенции[19]. Очевидно днес на най-високо политическо равнище в Европа много трудно съжителстват и понякога влизат в директен сблъсък *двете основополагащи противоречиви тенденции в развитието на ЕС* почти от самото му начало – или поне от присъединяването на традиционно анти-интеграционните Копенхаген и Лондон през 1973-а. Ясно е, че на авторите на политическия компромис от Брюксел им е било трудно, а на тези, които след тях ще трябва да изработят окончателните текстове в близките летни месеци, ще бъде особено трудно не даже да примирят, а просто насилствено да съберат под един правно-политически покрив необходимостта от по-нататъшно централизирано опростяване на системата компетенции на Съюза, за да „функционира той по-добре пред лицето на все по-големите световни предизвикателства"[20], и необходимостта на резервираните към всичко това дър-

[18] Има се предвид съответната нова разпоредба в ДЕС, която ще възпроизведе съдържанието на сегашния чл. IV-443 КЕ.

[19] Илюстрация в същия смисъл е изменянето на встъпителното изречение на разпоредбата относно действията за подкрепа, координиране и допълване" в посока за подчертаване, че Съюзът ще извършва такива действия за подкрепа, координиране и допълване (именно!) на действията на държавите-членки. За теорията на законодателната техника подобно допълване е напълно излишно и крайно натоварващо нормативния текст – повече от ясно е, че самата концепция за действия за подкрепа, координиране и допълване, относително нова, почива на разбирането за необходимостта от определени общностни (по характер) действия на Съюза в материи, в които държавите НЕ СА предоставили компетентност и самите те имат нужда и биха приели подобни действия, служещи да подобрят ТЕХНИТЕ...

[20] ...Което очевидно всички ДЧ осъзнават, щом го поставят в преамбюла на своите заключения от юни 2007-а...

жави-членки да се дадат вече не декларативни, а ефективни гаранции за защитения им национален периметър на непокътнат суверенитет. Независимо от въпроса докога ще продължава номбрилисткото втренчване в суверенитетите като самоцел и само-ценност, чийто прост отговор е: „очевидно дълго", въпросът за техниката на съчетаване на двете тенденции днес се превръща в най-съществения и всъщност (и за съжаление) най-важен въпрос на европейската реформа. Така Европа е принудена да хвърли огромни усилия в такъв относително технически и несъмнено чисто вътрешен проблем, вместо да насочи съществени усилия към изпълнението на Лисабонските завети за най-конкурентна икономика или към преодоляването на прокараното откъм Америка, но очевидно не съвсем изкуствено разделение на „стара" и "нова" Европа, ако щете „про-„ и „анти-американска", на „натовска" и „миролюбива", това изброяване може да продължи дълго – но все разделение, което прави от Европа всичко друго, но не и единен фактор на същностната световна политика...

Не можем да не го кажем – за средни по големина и за съжаление малки по относителна политическа тежест държави като България подобна загуба на енергия е крайно неприемлива! Отделен е въпросът можеше ли да се каже това от наше име в Брюксел...

3. Системата на актовете на институциите – без „закони" или... беззаконие?

3.1. Новото, което не помага. По отношение на промените в системата от актове на Съюза в своя идеен размах бащите на европейската реформа не успяват да отидат и крачка по-напред (или по-нагоре, което беше по-нужно) от своите предшественици от Конвента и МПК-2004. Нещо повече – те открито отказват да предложат нова система от актове – като се задоволяват единствено с декларативния, но козметичен отказ от наименуване на актове с конституционно звучащото „закон". Разбира се, този отказ на практика означава и отказ от усложнението, свързано с въвеждането на новите две категории основни актове – европейски закон и европейски рамков закон, чиито стари съответствия

(регламент и директива) се запазват по смисъла на досегашния чл. 249 ДЕО.

Запазва се и новото разделение на „законодателни" и „незаконодателни" актове и неговите последици, уреждането на които налага нови три разпоредби след досегашния чл. 249 ДЕО в новия ДФС – относно законодателните актове, делегираните актове и изпълнителните актове. Техните точни наименования не са посочени, на бъдещите автори е оставена все пак свобода да намерят по-подходящи от предложените в КЕ твърде неясни наименования.

Положението с акта, наречен „решение", става още по-объркано. Решение ще бъде както един от актовете, приемани от Комисията или Съвета в рамките на изпълнителните им функции (ненормативен, респ. незаконодателен акт), така и актовете, приемани от Европейския съвет в новото му качество на институция (по КЕ – „европейски решения"). Приетите по законодателната процедура (и именно процедурата, а не наименованието или съдържанието на акта, ще определя характера му?!) решения ще бъдат „законодателни актове", а решенията, приети по смисъла на досегашната четвърта алинея на чл. 249 ДЕО – незаконодателни... Отказът от по-голяма яснота и систематизация е демонстративен. Остава след време да разберем дали окончателният договор ще възпроизведе този отказ и дали това ще се дължи на идейна немощ или на по-висши съображения...

Нека добавим тук и категорично предвиденото сключване на споразумение за присъединяване на ЕС към ЕКПЧ, за което не става ясно каква ще е общата му договорна основа, но пък е предвидено да се направи от Съвета, с единодушие и дори с ратификация от всички ДЧ. Няма съмнение – това ще е един доста специфичен акт...

По отношение на актовете като несъмнено усложняване – макар и в името на повишената „демократичност" на нормотворческия процес в Съюза – можем да определим запазването на предложеното с новия протокол за Прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност към КЕ специално и важно участие на националните парламенти (които ще имат дори още по-засилена роля в сравнение с КЕ, при това закрепена вече не на протоколно,

а на договорно равнище). При това срокът, предоставен на националните парламенти, за да преценят дали внесеният от Комисията проект за акт е съобразен с посочените принципи или не, се удължава от 6 на 8 седмици

3.2. Запазеното, което пречи. Без каквато и да е промяна остават разпоредбите относно компетентността на Съда на ЕС по преценка на законосъобразността на актовете на институциите. Така на фона на усложнената система от актове крайно ограничената възможност на частните лица, естествени адресати на общностните норми, да атакуват съдържащите ги актове се оказва всъщност още по-ограничена. Вместо да възприемат отдавна обсъжданото в европейската правна литература виждане за разширяване на достъпа на гражданите на ЕС до съд срещу актове на институциите, които не са адресирани до тях, реформаторите на Договорите въвеждат редица нови актове, възможността за атакуването на които от страна на частните лица остава в същите ограничителни рамки (ако приемем, че се запазва логиката на чл. I-365 КЕ). Така на практика гражданите на ЕС се оказват субекти на усложнена система от правни актове на Съюза, възможността им за защита срещу които е твърде ограничена...

Продължава да бъде сложна, а с новите актове може да се счита за усложнена, и системата за влизане в сила на общностните (вече съюзни) актове. Остава неизчистена и категоризацията на актовете, приемани в областите на подкрепа, координиране и допълване на националните мерки и най-вече в материите на досегашните Втори и Трети стълб.

Превръщането на ЕСв в нормотворческа институция позволява приемането от него на правни актове, които според общия прочит на разпоредбите относно Съда също ще подлежат на контрол за съобразност с Договорите. Това е още едно несъмнено усложняване на системата от правни източници в рамките на ЕС.

Дял 2. Същинското съдържание на реформата – май отново можеше повече

1. Институциите – все по-далеч от приближаване към гражданите

1.1. Усилията за **приближаване на институциите към гражданите** са очевидни, почти трогателни и сравнително безрезултатни.

– В ДЕС се добавя цял нов Дял II – с много предно систематично място и богато съдържание, което обаче само възпроизвежда разпоредбите на Дял VI „Демократичен живот на Съюза" от КЕ, без по същество да ги развива или допълва и под по-скромното наименование „Разпоредби относно демократичните принципи".

– Възпроизведена е все така кухата декларация, че „решенията се взимат възможно най-открито (това горе-долу можем да си го представим[21]) и възможно най-близко до гражданите (това наистина ми се иска да го видя на практика!).

– Остава практически трудно осъществим предвиденият механизъм за директно гражданско сезиране на институциите чрез внасяне на искане за проект от ЕК по инициатива на един милион граждани от „значителен брой ДЧ" (разбира се без каквато и да било конкретизация на разбирането за „значителен брой"). За нас остава утехата, че при определянето на прага от един милион е прието, че това не е голямо число, като се има пред вид, че само в малка България за три месеца бяха събрани половин милион подписа с искане на референдум (по повод АЕЦ „Козлодуй", когато немския евродепутат д-р Ролф Линкор възкликна, че „половин милион подписа са респектиращо много дори за 80-милионна Германия!"). Разбира се, не може да се отрече разработването на поне минимални рамки на необходимия механизъм – в чл. I-47(4) на новия ДФС.

1.2. Иначе не може да се отрече, че на **институциите** е отредено значително, ако не и по-голямо, отколкото в Конституцията (иди доказвай, че новият договор „няма

[21] Новият чл. 9-с, § 8 ДЕС предвижда заседанията на СМ да се разделят на две части и всяко заседание, на което се обсъжда и гласува законодателен акт, да е публично.

конституционен характер...), внимание. В ДЕС е въведен изцяло нов Дял III „Разпоредби относно институциите". Претенциозното конституционоподобно подразделяне на материята на глави е изоставено, но като цяло концепцията на КЕ е възпроизведена напълно. Новото, което озадачава и поражда въпроса какво пречеше да стане факт още в текста на КЕ, е увеличаването на броя на органите, формално считани за „институции", и на практика включването на всички действителни управленски органи: ЕП, ЕСв с новите си функции, СМ, ЕК, Съда, Сметната палата (СП, неясно защо „понижена" в КЕ) и новопровъзгласената (най-сетне!) Европейска централна банка (ЕЦБ). Получава се обаче, че най-висш ранг сред органите на ЕС получават още два, близостта на които до гражданите е равна на нула...

– За съжаление при определянето на функциите на очевидно поставения в нова роля *Европейски съвет* е запазена и познатата от ДЕС формулировка, и напълно неясния телефонен ("импулси") изказ... На практика от очертаването на неговите правомощия – твърде общи и изрично „не законодателни" – отново не става ясно какво тогава налага той да бъде поставен редом с оперативните органи сред „институциите" на ЕС. Ако ЕСв продължава да бъде преди всичко политически органи, той не следва да се обявява за институция, ако критерият за обособяване като формални институции на някои от многото съюзни органи е именно осъществяването на важни преки управленски функции (по упражняването на предоставените от ДЧ компетенции). Иначе съвсем основателно може да се попита защо не се обявява за институция например Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР), който макар и чисто политически орган осъществява изключително важна ежедневна роля по подготовката за приемане на нормативните актове на Съюза. Може без преувеличение да се твърди, че ако и двата органа са политически, то практически много по-голямо е значението на КОРЕПЕР...

Разбира се, ЕСв вече няма да взема решения „с постигането на съгласие", а с квалифицирано мнозинство или

с единодушие[22], при което – по познатия от Съвета начин – въздържането няма да е пречка.

ЕСв придобива и полагащата му се като институция активна и пасивна легитимация по дела пред Съда на ЕС – съгласно новата редакция на чл. 232 ДФС.

– Впрочем в същия ход на разсъждения все така неясно остава защо на орган, „който дава импулси и очертава общи политически насоки и приоритети" му трябва *постоянен председател* – след като по една или друга причина без такъв остава дори основният управленски орган – Съветът. Изброените функции на бъдещия постоянен председател отново не очертават нито съдържанието на неговата дейност (те граничат с обикновената организационна работа – „председателства и ръководи..., съдейства..., допринася..."), нито разкриват истината за неговата важна роля по формирането и осъществяването на единна външна политика. Нито една от разпоредбите не посочва роля, съществено различна от тази на досегашния ротационен и понякога почти неизвестен председател и прави наистина стъпис-

[22] Добре е да се прави разлика между трите вида безспорно вземане на решения. „С постигането на съгласие" се вземат решения, по които членовете на един орган провеждат дебат и се произнасят само в случай на постигнато съгласие, т.е. при този механизъм не се предвижда негативно произнасяне и на практика не се провежда гласуване. „Единодушието" е вид мнозинство – когато се изисква такова, се провежда действително гласуване по всеки въпрос и изискуемото мнозинство е постигнато не, разбира се, когато всички са гласували „за", а когато никой не е гласувал против (което означава, че теоретично решение може да се вземе и само с 1 глас „за") – поради което е важна разпоредбата, че отсъстващ член може да овласти друг член да гласува от негово име, в противен случай се счита за вот „против" и решение не може да се вземе. „Пълното мнозинство" е едно фактическо мнозинство без правно измерение – то е за радост на медиите, които отразяват, че дадено решение е прието от даден орган било без гласове „против", било само с гласове „за" – най-често просто от присъстващите. Най-сетне добре е да се има пред вид, че в Правото на ЕС за обикновено мнозинство (повече от половината от присъстващите, при правила за присъствие) на практика никъде не става дума, а абсолютното мнозинство е базово изискване за почти всички органи, разбира се извън двата съвета, а в ЕП се прилага съвсем особено мнозинство, което наричам „просто" – освен по изключение, ЕП взема решения с мнозинство от повече от половината от *участвалите в гласуването*" (което означава, че теоретично е възможно решение с... 2 на 1 гласа).

ващ въпроса защо, тогава, ни трябва постоянен? Не сме ли изправени пред своеобразен законодателен парадокс – говорим на практика за президента на Европа, а предоставените му правомощия са подозрително слаби и будят недоумение (и напомнят едва ли не безделието на българския вицепрезидент...). Впрочем усещането за лековати координационни функции се подсилва от запазената формула на постоянен председател без право на глас при вземането на решения от ЕСв.

1.3. Старият и наистина тежък въпрос за **мнозинствата** за вземане на решение в Съвета (вече пренесен и върху ЕСв) отново остава без задоволителен отговор. Мъчително търсеното и трудно намерено политическо компромисно решение отново е прекалено компромисно и твърде временно.

– Въвеждането на новия механизъм на пряко демографско оразмеряване на тежестта на всяка ДЧ в рамките на СМ и ЕСв отново е отложено за далечно бъдеще – едва в края на 2014 г. *квалифицираното мнозинство* ще се изчислява върху 55% от държавите, чието население е 65% от общото население на Съюза. Макар схемата от КЕ да е запазена, отлагането ѝ за след 7 години е толкова демонстративен отстъп пред натиска на една единствена ДЧ, че основателно възниква въпроса „струва ли си?"... Не може да се отрече, че е положително постижение премахването на засиленото квалифицирано мнозинство, предвидено в чл. I-25, § 2, според който за приемането на актове, които не са предложени от ЕК или министъра на външните работи, се изискват гласовете на 72% от ДЧ, чието население е поне 65% от общото.

– За периода от ноември 2014 до април 2017 г. ще се прилага междинен режим, определен в Протокол № 10 за преходните разпоредби. Неговият чл. 2, § 2 предвижда възможност при приемането от Съвета на решение с квалифицирано мнозинство, ако една ДЧ поиска, да се прилага по изключение режимът, който ще е в сила до 1 ноември 2014 г.

– За режима до 1 ноември 2014 г. пък същият Протокол № 10 най-общо запазва механизма от Ница (впрочем условно подобър и за средна по големина България[23]) – оразмеряване

[23] Добре е да се има пред вид, че ако се отчитат едновременно големината на територията и числеността на населението, България се нарежда

на гласовете (от 29 за най-големите, през 27 за Полша и 10 за България, до 3 за Малта) и вземане на решение с 255 (вече не 258, като според Декларацията относно разширяването на ЕС към ДН) от общо 345 гласа – отново нещо между 2/3 и s от всички гласове. Отделно декларация във връзка с новия чл. I-25 ДЕС предвижда приемането в срок до шест месеца от подписването на Договора за реформи на изрично решение на Съвета относно механизма на вземане от Съвета на решения с квалифицирано мнозинство в периодите между 1 ноември 2014 г. и 31 март 2017 г. и след 1 април 2017 г., което да позволи преминаване без сътресения от един към друг механизъм. Това решение трябва да се приеме достатъчно рано (в посочения срок), но да влезе в сила от 1 ноември 2014 г.

– Ролята на **единодушието** се запазва само в редки, „изключителни" случаи, чиято практическа интензивност обаче не трябва да се подценява. На практика бе пропусната възможност на фона на многото други компромиси да се направи и още един – и поне в няколко от „чувствителните" материи да се допусне вземане на решение с мнозинство, пък било при запазване на опцията от Люксембургския компромис по особено важни въпроси една ДЧ да поиска решение с единодушие, което да ѝ позволи да наложи вето.

1.4. Въпросът с **министъра на външните работи** е разрешен едва ли не „соломоновски" – запазва се предвиденото в КЕ създаване на нов орган с относително ясни функции, но

на престижното 10-о място – само 9 ДЧ се оказват наистина „по-големи" от България: Германия, Франция, Великобритания, Италия, Испания, Полша, Румъния, Гърция и с известни уговорки за населението Швеция. Ако се взема пред вид обаче само броят на населението, тогава ние се озоваваме едва на 15 място – като ни изпреварват още Белгия, Холандия, Португалия, Чехия и Унгария, и то ако приемем данните от последното преброяване, според които сме близо 8 млн., което на практика отдавна е дълбоко невярно... Във всички случаи обаче е крайно необходимо да се преодолее политически удобното, но крайно унизително самовнушение, че сме „малка страна" (разбирай „от която нищо не зависи...") – и да отстояваме позициите си със самочувствието на страна, която е точно по средата между големите и малките и, по първия, съвсем логичен, метод, сред големите! Разбира се, мислим – и дори по-логичен за бизнес-общност като ЕС – е и друг подход към въпроса, при който „големината" или „относителната тежест" на държавите се оценява и по техния брутен вътрешен продукт....

вече не със стряскащото държавоподобно наименование, а с познатото, дълго и тромаво, но явно по-приемливо за ултрасуверенистите „върховен представител на Съюза за външните работи и политиката по сигурност" (ВПЕСВРПС). Освен че е странно защо той не е представител за „общата политика по външните работи и сигурността", както продължава да се нарича старият „втори стълб" на ЕС, предвидените с КЕ прерогативи са възпроизведени без изменения.

1.5. По отношение на **съдебната система** на ЕС измененията са несъществени. Запазена е новата концепция за единна съдебна институция, наричана Съд на ЕС (разбира се, вече няма да има Съд на Европейските общности, защото от тях остава само една) и състояща се от Съд, Трибунал[24] и специализирани съдилища. Възпроизведено е формално новото изрично закрепено задължение на ДЧ да „определят необходимите правни средства за осигуряването на ефективна съдебна защита (разбирай пред националните съдилища) в областите, обхванати от правото на Съюза". Останалото съдържание на новия чл. 9-F възпроизвежда точно разпоредбата на чл. I-29 КЕ. Разпоредбите на чл. 220 и сл. на ДЕО – вече ДФС – претърпяват незначителни редакционни поправки, а в новия чл. 223-bis е възпроизведена и разпоредбата за създаване на специален седемчленен комитет, който да се произнася по кандидатурите за съдии и генерални адвокати в Съда и в Трибунала.

Заслужават внимание няколко нови по отношение на режима по ДЕО разпоредби, които отразяват концепцията на КЕ. Разширени с новите институции е кръгът на активно и пасивно легитимираните пред Съда, както и разширяването на обхвата на производството за установяване на противоправно бездействие по чл. 232 ДФС. В чл. 234 е уредено новото задължение за Съда да се произнася в най-кратък срок по преюдициални запитвания, когато се отнасят до задържано лице.

---

[24] Продължавам да считам, включително и след разгърнато консултиране с редица специалисти в материята, че това е най-подходящият начин за превеждане на български език на наименованията на съдебните органи на ЕС.

– Протоколът относно Устава на Съда се запазва, със съответните хоризонтални и други частични изменения, произтичащи от проследените по-горе нововъведения.

1.6. Като цяло прави впечатление, че в Договора за функционирането на Съюза материята относно отделните институции намира сравнително по-задно систематично място – едва новата Част шеста (досегашна Част пета в ДЕО) носи името „Функциониране на Съюза", което най-пряко съответства на новото наименование на договора...

Може да се признае, че уредбата е в някаква степен опростена – по модела, възприет в КЕ. В същото време е добавен цял нов раздел относно новата институция Европейски съвет с новите членове 201-bis и 201-ter. В тях впрочем откриваме възпроизведени някои от разпоредбите относно Съвета – вече и член на ЕСв ще може да овластява друг член на ЕСв да гласува от негово име. От право на глас, обаче, логично, е лишен Председателят на ЕК.

2. Политиките – към все по-сложно опростяване

2.1. Още първият прочит на проекта за нов договор очертава като очевидни две особености, свързани с компетенциите – запазването на познатата система на предоставяне и сложно видово разпределяне и насищането въпреки това на текста с **тежки декларативни норми за запазената роля на държавите-членки.**

– още в чл.1 на ДЕС се добавя нов текст, според който „на институциите ДЧ предоставят компетенции за постигане на общите им цели";

– новият чл. 4 на ДЕС относно отношенията между Съюза и ДЧ отново декларира учебникарската истина: „... всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза съгласно Договорите, принадлежи на държавите-членки"...

– Това обаче явно не е достатъчно. Веднага следва чл. 5 за основните принципи относно компетенциите, който от своя страна съдържа познатата ни норма (от досегашния чл. 3, ал. 3 ДЕО) за принципа на предоставената компетентност: „Съюзът действа в границите на компетенциите, които държавите-членки са му предоставили в Договорите..."

И отново – за трети път в три съседни разпоредби! – следва: „Компетенциите, които не са предоставени на Съюза в Договорите, принадлежат на държавите-членки"...

Добре поне, че не е отпаднала ясната редакция от КЕ, при която всяка алинея започва със „съгласно принципа на...", та не се налага съответните принципи (на предоставена компетентност, целесъобразност, пропорционалност) да се извеждат само в учебниците.

– Разбира се, това не е всичко: Протоколът относно прилагането на принципите на пропорционалността и субсидиарността разгръща тази концепция (нека признаем, поне без съществени нововъведения в тази насока)...

– Отделно и изрично се предвижда още един протокол – № 8 относно упражняването на поделените компетенции, който специално предвижда в съответните области предприеманите от Съюза мерки да се отнасят не до цялата материя, а само до въпросите, уредени в съответния съюзен акт.

– Нека не забравяме възпроизведеното категорично прогласяване, че „Съюзът зачита... националната идентичност, характеризираща техните основни политически и конституционни структури..., основните функции на държавата..." и т.н. (което без съмнение включва и суверенни компетенции);

– Можем да поставим тук и поредицата нови декларативни норми, които засилват, подчертават, акцентират, натъртват и чак изкрещяват „волята за запазване на периметъра на суверенните компетенции на държавите-членки" – напр. в същия чл. 5 ДЕС откриваме и че „по-специално националната сигурност остава отговорност единствено на всяка ДЧ"...

– Когато урежда, че Хартата за основните права ще има същата правна сила като Договорите, чл. 6 ДЕС не пропуска да декларира, че „разпоредбите на Хартата по никакъв начин не разширяват компетенциите на Съюза, така, както са дефинирани в Договорите".

– Същата декларация, разбира се, откриваме и при разпоредбата в същия чл. 6 на ДЕС относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ.

Трепетното демонстриране на зачитане на държавния суверенитет взима още една скъпа жертва – прогласеният в чл. I-6 на КЕ принцип на примата на Правото на ЕС над цялото

национално право е съзнателно забравен... Остава ни надеждата, че това виждане все пак ще бъде преразгледано в рамките на МПК и в окончателния текст познатата ни редакция на чл. I-6 КЕ може да се появи отново. Разбира се, тази надежда е скромна, като се имат пред вид сериозните доктринални спорове дали редакцията на чл. I-6 не представлява разширяване на принципа на примата в сравнение с изведеното в практиката на СЕО, което разбира се от своя страна също бе предмет на десетилетни доктринални спорове[25].

Разбира се, възможни са още две утешителни надежди – че при окончателната редакция на новия договор това шокиращо претрупване може да бъде изчистено и че всъщност многократното деклариране е израз на интеграционна гузност (хитрост?) и опит за успокояване на противниците на наднационалния подход, чието засилване сякаш може да се счита неизбежно...

2.2. Навярно в този контекст може да се четат и новите разпоредби за **засилената роля на националните парламенти,** всъщност израз именно на засилване на суверенния контрол над несуверенно упражняваните предоставени компетенции.

– Още чл. 5, озаглавен „Основни принципи относно компетенциите", вече изрично предвижда, че „националните парламенти следят за зачитането на принципа на субсидиарността..."

– Необходимият механизъм е разработен детайлно в цели два протокола, при това с видими и чак тревожни повторения. Протоколът относно прилагането на принципите на пропорционалността и субсидиарността не е изменен съществено в сравнение с приложения към КЕ. Основните

---

[25] Подробно за принципа на примата виж Атанас СЕМОВ, *Източници на правото на ЕО и ЕС и принципи на прилагането му",* Министерство на правосъдието, С. 2006, както и Атанас СЕМОВ, *Принципи на прилагане на Правото на ЕС,* УИ „Св. Кл. Охридски" – под печат.

Като споделям разбирането си, че „можеше повече", имам пред вид например най-сетне да се преодолее половинвековната моминска свенливост на бащите на Европа и в УД най-сетне изрично и ясно – по подобие на видовете компетенции – да се запишат трите основни принципа на прилагане на Общностното право – непосредствена приложимост, примат и директен ефект.

елементи на закрепения механизъм обаче са възпроизведени и в Протокола относно ролята на националните парламенти, при това отново поставен като Протокол № 1. Прави впечатление, че всички проекти за актове се изпращат на националните парламенти вече не шест месеца, а само осем седмици преди включването им в дневния ред на органа, който ще ги приема.

Същият срок от осем седмици обаче заменя и досегашния срок от шест седмици за произнасяне на националните парламенти относно зачитането в проекта на ЕК на принципа на субсидиарността, което значително увеличава възможността за действие на националните парламенти, особено в ситуации на политически кризи или ваканции.

– Изрична разпоредба за ролята на националните парламенти откриваме отново в новия чл. 8-с на ДЕС в Дял II „Разпоредби относно демократичните принципи": „Националните парламенти допринасят активно за доброто функциониране на Съюза", като приносът е конкретизиран в цели шест уж различни и едва ли не съществени форми:

– осведомяване за всички съюзни законопроекти;

– следене за зачитането на принципа на субсидиарността;

– участие в преценката на мерките относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие;

– участие в новата процедура за изменение на Договорите (нещо може би наистина съществено);

– осведомяване за молбите за членство в ЕС (сякаш това е нещо, което може да остане в тайна...)

– участие в сътрудничеството между националните парламенти и между тях и ЕП, съгласно механизма, разработен отново в Протокола относно ролята на националните парламенти (прочитането му може да позволи на обикновения избирател да възкликне „Намират си работа!...").

Не можем да отречем – това е много повече от досегашната на практика нулева роля на националния законодател. Но и едва ли ще е достатъчно, за да се очаква чувствително намаляване, още по-малко спиране на десетилетното мрънкане за иззетите им функции на национални депутати, особено в горните парламентарни камари, в почти всички членуващи страни.

2.3. За дълбоко съжаление на студенти и преподаватели, запазена е **още по-усложнената система на разпределение и типизиране на предоставените на Съюза компетенции,** въведена с КЕ.

– Новият Дял V на ДЕС вече е с наименование „Разпоредби относно външните действия на ЕС и специфични разпоредби относно общата политика по външните работи и сигурността". Той съдържа множество разпоредби, възпроизвеждащи предписанията на КЕ в съответната материя. Прави впечатление, обаче, че външнотърговските отношения, които КЕ беше поставила в същата рамка (Част трета, Дял V „Външни действия на Съюза", Глава III „Обща политика в областта на търговията"), са извадени.

– Очевидно е отново разменено място на досегашните „Втори и Трети стълб" – още с КЕ правосъдието и вътрешните работи са повишени под названието „пространство на свобода, сигурност и правосъдие" в материя на поделена компетентност! Вместо това досегашният „втри стълб" си остава бамбашка материя, непопадаща в нито една от предвидените категории компетенции, т.е. остава област на особено засилена национална чувствителност.

– В новия ДФС още първият дял е озаглавен именно „категории и области на компетентност на Съюза" и е посветен на познатото от КЕ систематизиране и разграничаване на видовете компетенции, предоставени на ЕС. Чл. 2 ДФС възпроизвежда чл. I-12 КЕ, според който Съюзът има предоставени изключителни и поделени компетенции и е овластен да предприема мерки по координиране на икономическите политики и политиките по заетостта на ДЧ, да дефинира и осъществява обща политика по външните работи и сигурността и да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на ДЧ в „някои области" (според чл. 6 на ДФС: здравеопазване, туризъм, култура, образование, индустрия и др.). Последователността на определяне на последните две области на компетентност следва да показва и по-висока степен на овластеност на Съюза по външнополитическите въпроси... Новите членове 3-6 ДФС изброяват уж изчерпателно материите, включени в съответните видове компетенции.

2.4. Извън разгледаните по-съществени изменения правят впечатление **съществената структурна реорганизация** на разпоредбите относно отделните отрасли на материалното право (по подобие на подхода на КЕ), за която няма причини да не се приеме за по-сполучлива. На практика обаче радикалната промяна на предназначението и в резултат на това мащабната реорганизация на съдържанието на досегашния ДЕО (нов ДФС) редица от досегашните разпоредби, всъщност с непроменено съдържание, запазват старата си номерация, но всички нови разпоредби, добавени по познатия начин с допълнителна буква към поредния номер, създават мъчително объркване. Целта да не се приложи преномериране е ясна – хем да се внуши, че това си е същият договор от 57-а (така шумно честван неотдавна), хем на нововъведените разпоредби да се придаде действително характер на допълващи, едва ли не подобряващи съществуващата уредба. Може би доктринално има известно оправдание за подобно решение – но навярно освен за изучаващите правото на ЕС, то ще създаде съществени проблеми за практикуващите и най-вече за институциите. Нека си спомним колко енергия отиде за свикване първо с добавъчната номерация след ревизията от Маастрихт, а сетне пък с новата, при това само частично променена, номерация на разпоредбите след влизането в сила на ДА. Мисля че от сега е ясно – предстои ни МПК със задача „да опрости договорите"..

Заключение. Каква Европа иска България?

Вън от съмнение е – ако в бизнеса за каквото и да се говори, става дума за пари, то в голямата европейска политика за каквото и да се говори, става дума за борба за влияние на отделните държави. Така е било още при създаването на Общностите, когато Франция си осигурява водеща роля за сметка на компенсаторното включване на Германия, така беше при въвеждането на квалифицираното мнозинство и механизма за оразмеряване на гласовете на отделните държави, така беше през десетилетията с преизчисляването на гласовете на държавите след всяко разширяване, така беше с претенциите на Испания за повече гласове в Съвета, пък било и за сметка на втория й комисар при стария състав на ЕК, така беше в безкрайната декемврийска нощ в последните часове на хилядолетието в Ница – глас за глас, държава по държава, едва ли не човек по човек от винаги неясните изчисления на населението... Така разбира се беше до последните минути преди приемането на 10-те нови през 2004-а, неизменно е така откакто Полша е наоколо... Така е при почти всяко ключово назначение в европейските институции, със сигурност винаги въпрос на борба за национално влияние е определянето на състава на иначе изначално независимата Европейска комисия, председателя на ЕЦБ (компромисът седалище в Германия, председател от Франция...), можем да бъдем сигурни така ще е отново по повод бъдещия постоянен председател на Европейския съвет. Така е понякога дори по повод състава на СЕО, ПИС или Сметната палата, където най-малко изглежда допустимо...

Така, разбира се, беше и в Брюксел в края на юни. Само че този път за разлика сякаш от всеки друг – имаше само една бореща се за влияние страна и цели 26 уморени, слаби или... отлагащи своята битка. Всъщност ако трябва да сведем големите въпроси пред ЕСв от лятото на 2007-а до два, това бяха: ще успеем ли най-сетне да направим поне *някаква* реформа в ЕС и ще позволяваме ли една държава – която и да е тя – да налага волята си над останалите, след като толкова години страдахме именно от това? И наистина: ако усилията за опростяване и подобряване на функционирането на

ЕС станаха наложителни едва в последното десетилетие, то премахването на единодушието или поне свеждането му до минимум отне десетилетни страдания. И все още продължава... Полша – гордата, голяма, велика и... екссоциалистическа Полша – върна този проблем отново в центъра.

Разбира се, зад привидното щ соло се скриха не една и две други радетелки на националното вето. Третият, неизречен докрай, но всъщност може би най-разделителен за членуващите въпрос бе *„Наднационалност – до къде, право на вето – до кога?"* И в отговора на този въпрос 27-те се делят поне на три групи, при това не всяка по девет държави...

Жан Моне мечтаеше за Европа-федерация, където държавите едва ли не да се обичат като братя и да нямат други интереси, освен „слетите си интереси"... Мина половин век – днес държавите в обединена Европа се обичат в най-добрия случай като съдружници и колкото и да е тъжно за Бащите й, ако ни гледат отнякъде, онова, което ги обединява, е в най-добрия случай съпоставимо с онова, което е ги разделя. Наскоро германци и французи издадоха общ учебник по история, граница помежду им отдавна няма – но я се опитайте да назначите германец на европейски пост, чувствителен за Франция... Някои автори дори се питат кой формулира и как точно изглеждат тези така ревностно бранени национални интереси, след като икономиката е до такава степен интернационализирана, а все повече – и глобализирана. И след като всички европейски икономики са в най-добрия случай стъписани от мощта на САЩ, възхода на Китай и незаобиколимостта на Русия и Япония... На пръв поглед изглежда съвсем естествено държавите в Европа, особено „старите", да осъзнаят пределно ясно своя съдбовен шанс чрез обединение да останат колективна (и коректива) сила – и да направят всичко възможно обединението да продължи напред и нагоре. 50-годишният опит несъмнено е успешен, ала изведнъж става ясно – недостатъчен. И 52-годишният мир явно не стига, за да се преодолеят до край и недоверието, и предразсъдъците, и предпазливостта...

За да се окаже, че пред лицето на позицията на предпазливост, най-ясно изразявана през десетилетията от Обединеното кралство, сме в абсурдна ситуация: днес повече от

всякога ни е нужна *предпазлива предпазливост*, или ако щете сдържана сдържаност. Днес повече от всякога е нужна смелост и мащабност – в политическото мислене, в програмата за реформи, в икономическия размах, разбира се и в образованието и технологиите. Европа просто изостава. Изостава от световните процеси, изостава и от собствените си задачи.

И това отново пролича болезнено на среднощните разговори в Брюксел. Проблеми от 2007-а бяха обсъждани с риториката, манталитета и темповете на 60-те... Част от причините несъмнено трябва да се търсят в спомената очевидна липса на мащабни лидери. Но не бе само това. Още по-съществена и видима се оказана неготовността на старите национални държави да мислят общностно. За да се окаже, че заветите на Моне и Шуман, дори на Де Гол и Аденауер, са като на нашия Левски – „велики", „винаги актуални" и... напълно незапомнени. „Слетите интереси" на държавите след повече близо 6 десетилетия – цял човешки живот! – са факт в ограничени, „макар и важни" области. Извън тях – aut Caesar, aut nihil!...

С нежеланието си да отстъпят и крачка от правото си на вето по редица въпроси – напротив, върнаха Европа назад! – европейските лидери всъщност ни казаха „Предпочитаме слаба Европа пред относително по-слаба Англия, Дания, Франция, Полша и т.н. в силна Европа."

И на този фон още по-странно изглежда смънканата българска позиция, че ние сме за „силен съюз"... Навярно ако реформата, планирана през юни, успее, Съюзът ще стане малко по-силен. Но и много отслабен от станалата безпощадно ясна перспектива на вечно съобразяване с отделни държави, отделни председателства, отделни правителства, отделни интереси, отделни близнаци, отделни настроения... Всъщност успехът на реформата на ЕС показва неспособността му да се реформира по-успешно, да направи следващата решителна крачка към превръщането си в действителна, а не вечно „бъдеща" суперсила!

И нека да е ясно – ограничаването на възможността за влияние (противопоставяне) на отделните държави изобщо, ама никак, не означава нито заличаването на държавите, нито загуба на национална идентичност. Търсенето на

съгласие с поне половината други държави по даден важен въпрос прави намирането на крайното решение много по-сигурно, а самото решение – по-добро и трайно. Нима не е така днес по визовата политика, за която вече не се изисква единодушие? Нима правото на вето по заетостта или други въпроси позволява намирането на добри решения?...

Вместо отпушване на процеса обаче, Брюксел почти увековечи неговата затормозеност. Това не означава край – нито на реформите, нито на икономическия възход, нито на надеждите за един наистина силен съюз. За мен компромисът на Брюксел е край единствено на възможността скоро да се изгради механизъм, непозволяващ на националната дребнавост да спъва интеграционния размах.

И нека никой не си въобразява, че понеже била „малка", България има интерес от запазването на правото на вето по колкото се може повече въпроси. Нека не се заблуждаваме – никой няма да позволи утре на България, например по езиковите или други въпроси на идентичността, да наложи вето и да разиграва Европа, като Полша... Точно обратното – нашият шанс е в колективната воля и способността ни да тежим в нейните рамки.

...Ако е вярно, че политиката е изкуство на възможното, можем да приемем, че европейските лидери направиха доста – постигнаха съгласие, макар и със спорове, и договориха проект, който изглежда ратифицируем. Но пък ако приемем, че възможното е функция на смелостта, ще трябва да признаем, че ни се искаше да видим много повече.

Но пък какво ни пречи да продължим да искаме много повече?...

София, юли 2007 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Забележителен научен форум
Проф. д-р Димитър ТОКУШЕВ **5**

Приветствие на Ректора на Софийския университет **11**

Приветствие на Президента
на Университета Страсбург-3 „Робер Шуман" ***15***

Встъпително заседание

Конституционният договор – очертаване на една нова форма
на политическа организация
Проф. Жан-Дени МУТОН *19*

Конституцията за Европа и националните конституции
Проф. Жоел РИДО *31*

ПЪРВА ЧАСТ
Конституцията за Европа – етап или революция?

I. „Материалната конституция": какви изменения?

Компетенциите на Съюза и Конституцията
Проф. Жан Пол ЖАКЕ́ *47*

Разпределението на компетенциите в ЕС
Проф. Жан-Клод ГОТРОН *71*

Разпределението на компетенциите в Договора за
Конституция за Европа: затвърждаване на отворена система
за предоставяне на правомощия
Д-р Филипа ХАДЗИСТАВРУ *83*

Външните компетенции на Европейската общност
и тяхното привнасяне в Договора за създаване
на Конституция за Европа
Д-р Ирена БАНАШИНСКА *107*

Промените във финансовата и бюджетната система
на Европейския съюз, предвидени
от европейската конституция
Д-р Емрик ПОТО *121*

Към едно европейско пространство на наказателно правораздаване:
промяната в договора за приемане на Конституция за Европа
Д-р Катрин Софи ДИМИТРУЛИАС *151*

Демократичната идея в проекта за Конституция за Европа:
бележки относно развитието на демократичното начало
и липсата на концептуална яснота
Проф. Слободан МИЛАЧИЧ *179*

Хартата и другите източници на основните права – хармонизиране или конфликт?
Проф. Флоранс БЕНОА-РОМЕР 193

Към защита на малцинствата в конституционния договор?...
Доц. Иван БОЕВ 211

Ролята на националните парламенти в европейския процес на взимане на решения и „механизмът за ранно предупреждение"
Доц. Мариана КАРАГЬОЗОВА 233

Двойният суверенитет и държавният характер на Европейския съюз
Доц. Тиери ДОПС 251

II. Формалната конституция: към една истинска конституция?

Четвърто заседание

Суверенитетът и разпределението на правомощия във федерациите и в Конституцията на Европейския съюз
Проф. Евгени ТАНЧЕВ 271

Изработване, приемане и ревизия на конституцията
Проф. Мари-Франс КРИСТОФ-ЧАКАЛОВ 285

Принципът на примата на Общностното право – статукво или промяна
Проф. Доминик РИТЛЕНГ 297

Статут и статус в европейската дискусия за конституцията
Д-р Стефан ХААК 313

Конституцията за Европа – радикален скок или осъзната еволюция?
Доц. Благой ВИДИН, ст. ас. Мариета РАБОХЧИЙСКА 331

ВТОРА ЧАСТ

Конституцията за Европа: последици за националните конституции

Пето заседание

Европейската конституция и френската конституция
Проф. Дидие МОС 353

Влиянието на Конституцията за Европа върху националните конституции – поглед към холандския конституционен дебат
Проф. Алфред КЕЛЕРМАН 361

Приматът и отношенията между Европейския съюз и испанската конституция: становището на Испанския конституционен съд
Д-р Алисия Себада РОМЕРО 373

Ратификацията на европейската конституция в Балтийските държави
Д-р Анели АЛБИ *387*

Влиянието на европейската конституция в Румъния
Алина Дину, Корнелия ГУСА *403*

Нужната или възможната реформа
(Съображения относно конституционите промени в България)
Д-р Атанас СЕМОВ *417*

Принципът на свободно движение на капитали и последните промени на Конституцията на Република България
Кремен МАРИНОВ *435*

Заключително заседание

Заключителна дискусия: Какво е конституционното бъдеще на Европа?

Европейската конституция и границите на Европейския съюз
Проф. Кристиан ГРЕЛОА *441*

Европейската конституция, върховна норма
на една федерация на национални държави
Франческо МАРТУЧИ *455*

„Европейската конституция":
привидна терминология или изменение на концепции?
Жамел КАСМИ, Стефан ПЕРЕН *481*

Гражданството на Съюза и Конституцията за Европа:
между политическия компромис и юридическия лаксисъм
Силвен ЛОРАН *517*

Еволюцията на конституционализма и Конституцията за Европа
Проф. Снежана НАЧЕВА *553*

Демократичните трансформации
Васил КЕХАЙОВ *579*

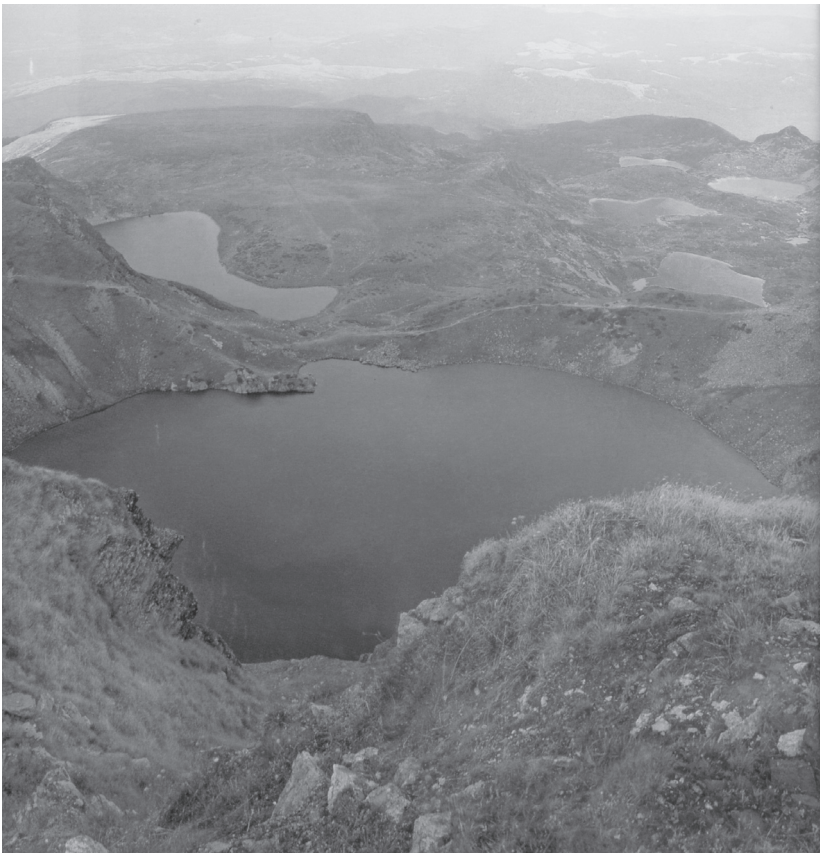
АКТУАЛИЗАЦИЯ КЪМ СЕПТЕМВРИ 2007 г.

Европа, Франция и реформите
Н. пр. Етиен ДЬО ПОНСЕН *601*

Плахите реформи на уморена Европа (Коментар на заключенията на Европейския съвет от юни 2007 г. и проекта на Договор за реформи на ЕС, внесен в междуправителствената конференция през юли 2007 г.)
Д-р Атанас СЕМОВ *633*



Община Сапарева баня –



част от
красотата
на България!

КОНСТИТУЦИЯТА ЗА ЕВРОПА И НАЦИОНАЛНИТЕ КОНСТИТУЦИИ

Първо издание

Съставител *Атанас Семов, Иван Боев*
Рецензент *Юлия Захариева*
Научен редактор *Атанас Семов*
Редактор *Никола Николов*

Формат 60/90/16 Печ. коли 43,50

© 2007 Атанас Семов, Иван Боев

ISBN 978-954-07-2627-4

Институт по Европейско право
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“