

**КОНСТИТУЦИОННИТЕ ЮРИСДИКЦИИ МЕЖДУ ВЪРХОВЕНСТВОТО
НА КОНСТИТУЦИЯТА И ПРИМАТА НА ПРАВОТО
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ***Виктория Мингова***CONSTITUTIONAL JURISDICTIONS BETWEEN THE SUPREMACY
OF THE CONSTITUTION AND THE PRIMACY
OF EUROPEAN UNION LAW***Viktoria Mingova*

Abstract: The interaction between the national constitutional jurisdictions of the Member States and the Court of Justice of the European Union raises questions that often cannot be answered unequivocally. The focus of this debate is, of course, on the fundamental question of whether European Union law takes primacy over national constitutions. This study presents the jurisprudence of the Court of Justice on the establishment of the principle of autonomy of EU law in relation to the internal law of the Member States in its development, since it is precisely the positions it adopts that allow the Court of Justice to derive the principle of primacy over ‘any provision of internal law’ as a logical and natural consequence of the unique nature of EU law. On the other hand, since this integration activity of the Court of Justice is not the result of a conscious activity of the Member States, legitimated by their constitutions, the inevitable question arises of whether the results of the activity in question do not clash with the main task of the constitutional courts – to ensure a coherent and uniform application of the law within the national legal order and above all in accordance with the constitution. The case law of the constitutional courts of the Member States presented in this study leads to the conclusion that they regard autonomy as a relative characteristic, which is why they reject the principle of absolute primacy of European Union law over constitutional rules. It seems that no constitutional court could abdicate its role as a court of ‘last word’ in this respect.

Keywords: national constitutional jurisdictions, Court of Justice of the European Union, judicial dialogue, autonomous legal order, founding treaties, international treaties, principle of autonomy, principle of primacy, supremacy of the constitution.

Днес ролята на конституционните юрисдикции не се ограничава до тълкуването на националното конституционно право в изо-

ляция. По различни причини през последните години сме свидетели на увеличаващото се влияние на европейското право¹ върху кон-

¹ Без да се впускам в пространни анализи и разграничения на обхвата на понятията „европейско право“ и „право на Европейския съюз“, за целите на настоящото изследване следва под „европейско право“ да се разбира регионална част (по географски признак) от международното право, докато под „право на Европейския съюз“ – интеграционното право, разпростиращо се само на територията на държавите членки на Европейския съюз. Понятието „право на Европейския съюз“ се използва вместо

ституционното право и взаимните влияния между европейския правен ред и националния правен ред на държавите в Европа. Това взаимопроникване се отнася преди всичко до основните права, но важи и за други аспекти на конституционното право, които са определени или повлияни от международните конвенции на регионално равнище, по-специално конвенциите, сключени в рамките на Съвета на Европа². Освен това конституционните юрисдикции на държавите членки на Европейския съюз (ЕС) са изправени пред допълнителен правен слой, интегриран в националните правните системи на тези държави, характеризиращ се със силно динамично въздействие и задължително прилагане на автономния³ правен ред на ЕС.

В този процес конституционните юрисдикции изпълняват посредническа функция с постоянно нарастващо значение, което в крайна сметка води до укрепване на принципа на правовата държава не само на национално,

но и на европейско равнище. Те имат двойна функция – да предоставят „превод“ и „легитимност“. Функцията по превод не се отнася до езиковия превод на националния език, а произтича от факта, че конституционните юрисдикции транспонират решенията, постановени от европейските съдилища въз основа на европейската правна доктрина, в националното конституционно право и ги адаптират към национални категории. Области от парадигматично значение в този контекст са различни нюанси в подхода към принципа на правовата държава и различни концепции с оглед доктрината на основните права. Функцията по осигуряване на легитимност произтича от взаимодействието между националните конституционни юрисдикции и европейските съдилища. Когато конституционните юрисдикции се обръщат към европейската съдебна практика или европейското законодателство, те засилват юриспруденциалната роля на европейските съдилища и по този начин

„право на Общността“. Същото се отнася и до използването на „Съд на Европейския съюз“ вместо „Съд на Европейските общности“.

² Примери, които трябва да бъдат споменати в този контекст, са: Европейската социална харта, Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание, Конвенцията за защита на правата на човека и на човешкото достойнство във връзка с прилагането на постиженията на биологията и медицината: Конвенция за правата на човека и биомедицината, Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти, Европейската харта за местното самоуправление и др.

³ През 1964 г. в решението по дело *Flaminio Costa срещу E.N.E.L.* Съдът на Европейските общности посочва, че: „За разлика от обичайните международни договори, Договорът за ЕИО е създал собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите членки с влизане в сила на Договора и който националните юрисдикции са длъжни да прилагат“, тъй като „изпълнителната сила на общностното право не може да бъде различна в различните държави“ и приема, че: „на произтичащото от Договора право поради неговия специфичен и оригинален характер не би могла да се противопостави в съдебно производство каквато и да е вътрешноправна разпоредба, без то да бъде лишено от общностния си характер и без да се постави под съмнение правната основа на самата Общност“; по въпроса за автономността на Общностното право вж. **Barents, R.** *The Autonomy of Community Law*, The Hague, 2004; интересна концепция за принципа на автономност на правото на ЕС представя **Odermatt, Jed** в *When a fence becomes a cage: the principle of autonomy in EU external relations law*, EUI MWP, 2016/07 Retrieved from Cadmus, European University Institute Research Repository, at: <http://hdl.handle.net/1814/41046>. Според автора през последните години Съдът на ЕС прилага принципа на автономност – концепция, разработена за първи път по отношение на отношенията между ЕС и неговите държави членки – към отношенията на ЕС с трети държави и международни организации. В изследването е разгледан проблемът за засиленото взаимодействие на ЕС с външни участници, което повдига въпроси относно последиците, които това може да има върху целостта и единството на правния ред на ЕС. Според автора Съдът на ЕС се фокусира почти изцяло върху това, което може да се нарече негативно измерение на автономността, за да защити правния ред на ЕС от външни заплахи, като е пренебрегнал положителното измерение на принципа, което включва осигуряването на възможност на ЕС да действа ефективно като самостоятелен участник на международната сцена.

увеличават легитимността им. Независимо от задължението за спазване на международното право и правото на Европейския съюз, както и от обвързващата сила на решенията на европейските съдилища, това далеч не е едностранен процес. Понякога националните съдилища силно повлияват върху съдебната практика на европейските съдилища – един от най-цитираните примери е делото Solange I (1974) на Федералния конституционен съд на Германия⁴.

Този процес е особено чувствителен, що се отнася до взаимодействието между националните конституционни юрисдикции и Съда на Европейския съюз (СЕС). Той не се възприема еднозначно и в правната доктрина. Според някои автори сме свидетели на своеобразен „съдебен диалог“⁵ и „сътрудничество“⁶ между СЕС и националните конституционни юрисдикции на държавите членки, други определят тези взаимоотношения като „игра на суверенитет“⁷ или „конфликт на правни системи от най-висок ред“⁸, за трети членството в ЕС слага „край на монопола на Конституционния съд“⁹ върху контрола над

законодателни актове, поради което той губи позиции, а това среща отпора в тезата, че в условията на членство в ЕС дейността на Конституционния съд „се обогатява с нови пластове и измерения“¹⁰.

Видно е от диаметрално противоположните позиции, изложени в теорията, че взаимодействието между тези юрисдикции от най-високо ниво поставя въпроси, на които често не може да бъде даден еднозначен отговор. Сблъсъкът независимо дали ще бъде разбран като конфликт, или сътрудничество е неизбежен, а основната причина за това е предоставянето на Европейския съюз на компетентност за установяване на правни норми, които са пряко обвързващи в правния ред на държавите членки. Разбира се, тази компетентност е абсолютно необходима за постигане целите на интеграция в рамките на ЕС, това обаче не променя факта, че се изправяме пред конструкция, която не отговаря на основното изискване за систематично сближаване. Причина за това е, че основният стандарт не е определен еднозначно, т.е. нормата, с която всички останали норми следва да бъдат съо-

⁴ BVerfGE 37, 271 (English translation in Federal Constitutional Court (ed.). Decisions of the Bundesverfassungsgericht. Volume 1/Part II, 1992; превод на български език в сборника „Избрани решения на Федералния конституционен съд на Федерална Република Германия“. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2019). През 1974 г. в решението по делото Solange I Федералният конституционен съд на Германия приема, че докато общностният процес на интеграция не напредне толкова, че Общностното право да съдържа парламентарно приет и действащ каталог на основните права, който да съответства на каталога на основните права, възприет от Основния закон, немският съд е длъжен, след като получи изискуемото съгласно чл. 177 ДЕО решение по отправено преюдициално запитване, да сезира Федералния конституционен съд с искане за контрол за конституционност, ако счита за неприложимо тълкуването на Общностното право, направено от Европейския съд по отношение на приложимата норма, доколкото то влиза в конфликт с основните права, предвидени от Основния закон. Тълкуването на Федералния конституционен съд е една от причините Съдът на Европейската общност (сега СЕС) да утвърди в практиката си зачитането на основните права така, както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, като неразделна част от общите принципи на правото, спазването на които се осигурява от Съда на Европейските общности (сега СЕС).

⁵ **Pollicino, O., G. Martinico.** The Interaction between Europe's Legal Systems: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012.

⁶ **Друмев, Е.** Преюдициално запитване и от българския Конституционен съд? *Класически и съвременни тенденции в конституционния контрол.* София: Фенея, 2012, с. 167–176; **Начева, С.** Еволюиращият конституционализъм. *Конституционни изследвания.* Том I. Конституционен съд на Република България. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2019, с. 38–69.

⁷ **Белов, М.** Българската конституционна идентичност. София: Сиби, 2017, с. 110.

⁸ **Ташуков, А.** Правни аспекти на действието на правото на ЕС според конституциите на държавите членки. *Научни трудове на Института за държавата и правото*, XIV, София: БАН, 2016.

⁹ **Корнезов, А.** Преосмисляне на контрола за конституционност в светлината на правото на Европейския съюз. *Правна мисъл*, бр. 2/2007, София, 2007, с. 51.

¹⁰ **Друмев, Е.** Конституционно право. София: Сиела, 2018, с. 620.

бразени, независимо от техния източник, както и че не е определен органът (съдът), който да има последната дума при колизия между „върховни правопорядъци“¹¹, които имат предимство пред противоречащи норми. Подобен механизъм не би могъл да функционира ефективно и на пръв поглед не би послужил за постигане целите на интеграцията, за които е създаден ЕС.

Договорите, с които се сключват основата на Европейския съюз, също както Учредителните договори на Общностите, не определят принципите за уреждане на спорове между нормите на правото на Съюза и нормите на вътрешното право на отделните държави членки. Обвързващите правни предписания не назовават по недвусмислен начин съд, който да е компетентен да се произнася окончателно в случаите на стълкновение между правото на ЕС и националното право на държавите членки. Ревизиите на договорите засилват и разширяват обхвата на интеграцията, но не разрешават тази неяснота, като делегират задачата на практиката. Принципите, определящи прилагането на правото на ЕС в правните системи на държавите членки, са формирани от практиката на Съда на ЕС именно по отправени преюдициални запитвания от държавите членки. От друга страна, конституционните

юрисдикции на членуващите в ЕС държави не остават безучастни в този процес, като създават доктрината на „на срещни ограничения“ (counter-limits) преди всичко в производствата по предварителен контрол за конституционност¹² на международните договори¹³. Този конкретен диалог (формален¹⁴ или неформален¹⁵) между конституционните юрисдикции и Съда на ЕС не е самоцел, а служи като средство, което е в състояние да осъществи въвеждането на изменения в договорите и националните конституции, което би увеличило чувството за правна сигурност в европейското правно пространство. Във фокуса на този дебат, разбира се, стои принципният въпрос дали правото на ЕС има примат и над националните конституции.

Начинът на въвеждане на правото на ЕС в националния правен ред на държавите членки е тясно свързан и зависи от изясняването на въпроса дали правото на Съюза може да бъде причислено към вътрешното право или към международното право, или представлява съвсем нова и самостоятелна правна система. И ако този въпрос е отдавна изяснен в практиката на Съда на ЕС, у нас той придобива нови измерения след произнасянето на Конституционния съд с Решение № 7 от 17 април 2018 г. по к. д. № 7/2017 г.¹⁶

¹¹ Корнезов, А. Цит. съч., с. 47.

¹² Такава възможност е предвидена в конституциите на България (чл. 149, ал. 1, т. 4), Полша (чл. 133, 2), Чехия (чл. 87, 2 във връзка с чл. 10а и чл. 49), Франция (чл. 54), Испания (чл. 95, 2), Португалия (чл. 279, 1 и 4), Румъния (чл. 147, 3), Словакия (чл. 125а), Словения (чл. 160).

¹³ Договорите за създаване на Европейските общности, а впоследствие на ЕС по своята форма и начин на сключване са международни споразумения. Клаузите за ратификация, включени в договорите, обуславят тяхното влизане в сила от ратифицирането им от всички държави членки в съответствие с техните конституционни изисквания. Договорите за присъединяване и Договорите за изменение също са международни споразумения и се подчиняват на идентични правила за влизането им в сила.

¹⁴ Чрез механизма за преюдициално запитване до СЕС.

¹⁵ Чрез препращане към правото и/или практиката.

¹⁶ В мотивите на това решение Конституционният съд на Република България възприема тезата на Съда в Люксембург, че основополагащите договори не са традиционни международни договори, създават самостоятелна правна система със специфична природа и като отчита характера им на „конституционна харта“ на Съюза, приема, че с подписването на Договора за присъединяване на Република България към ЕС и неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила държавата става страна по Учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз и приема съдържанието им, което е първично общностно право. Предимството на общностното/съюзното право според решението произтича от и е проявление на специфичната природа на съюзния правен ред и не се нуждае от „признаваща“ го конституционна разпоредба. По този начин Конституционният съд изоставя разбирането, изразено в Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3/2004 г., според което актовете на първичното право на Европейския съюз представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и при спазване на предвидените условия техните разпоредби стават част от вътрешното право на

Настоящото изследване има за цел да представи практиката на Съда на ЕС относно утвърждаването на принципа за автономност на правото на ЕС по отношение на вътрешното право на държавите членки в нейното развитие, тъй като именно възприетите от нея положения позволяват на СЕС да изведе принципа на предимство (примат) над „каквато и да е вътрешноправна разпоредба“ като логична¹⁷ и естествена последица от уникалния характер на правото на ЕС. Тъй като тази интеграционна дейност на Съда на ЕС не е резултат от съзнателна дейност на държавите членки, легитимирана от техните конституции, възниква неизбежният въпрос дали резултатите от въпросната дейност не се сблъскват с основната задача на конституционните юрисдикции – да гарантират съгласувано и еднакво прилагане на правото в рамките на националния правен ред и преди всичко в съответствие с конституцията.

Конституцията е правният акт, който заема надпреварата в системата от източници на правото в държавите членки на ЕС. Кон-

ституцията е най-силният израз на волята на суверенната нация, определя принципите на политическата система на държавата и гарантира основните права на нейните граждани. Изключителното ѝ значение предполага върховенството на нормите, които съдържа, и следователно забранява установяването и прилагането на нормите, които ѝ противоречат. Проблем възниква, когато правните норми, които са задължителни в националния правен ред, не са били установени от държавните органи, а са с произход извън държавния апарат.

Що се отнася до нормите на международното право, както техният статут в националния правен ред, така и начинът за разрешаване на евентуален конфликт между тях и националните норми обикновено се определят в конституцията¹⁸ или поне могат да бъдат изведени от нея. Конституцията продължава да бъде основната референтна норма за конституционните юрисдикции¹⁹ и за съдилищата. Очевидно е, че последвало²⁰ оспорване на конституционносъобразността на международ-

България, на което основание те имат предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат.

¹⁷ **Zarka, J.-Cl.** Les institutions de l'Union Européenne. Guiliano éditeur, 1998, 2e éd., p. 163.

¹⁸ България (чл. 5, ал. 4), Хърватия (чл. 134), Чехия (чл. 10), Естония (чл. 123), Франция (чл. 55), Германия (чл. 25), Гърция (чл. 28), Нидерландия (чл. 94), Полша (чл. 91) и др.

¹⁹ В Решение № 7 от 02.07.1992 г. по к. д. № 6/1992 г. (обн. ДВ, бр. 56 от 10 юли 1992 г.) Конституционният съд приема, че: „Нормите на инкорпорираните международни договори при противоречия с норми на законови и подзаконови актове от вътрешното законодателство се прилагат с предимство съгласно разпоредбата във второто изречение на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Те обаче не трябва да противоречат на Конституцията. Този извод се налага от тълкуването на чл. 5, ал. 2 и 4 във връзка с чл. 85, ал. 3 и чл. 149, ал. 1, точка 4 от Конституцията“.

²⁰ Въпросите за предварителния и последващия контрол за конституционност върху международните договори съм разгледала по-подробно в: **Мингова, В.** За правомощието на Конституционния съд да се произнася за съответствието на смесените договори с Конституцията. *De Jure*, 2020, том 11, брой 2, с. 189–191. Спирам се на него отново тук предвид постановеното след публикуване на статията Определение № 2 от 29.04.2021 г. по к. д. № 6/2021 г., с което изглежда Конституционният съд отново прави завой в практиката си. В първите години от своята дейност (Определение № 2 от 27.07.1995 г. к. д. № 16/1995 г.) Съдът приема, че след ратификацията на международен договор на контрол за конституционност подлежи само ратификационният акт, но не и международният договор. В Решение № 9 от 16.06.1999 г. по к. д. № 8/1999 г. Конституционният съд посочва, че отстъпва от досегашното си разбиране и приема, че след ратификацията на международния договор от Народното събрание, контрол за конституционносъобразност Съдът може да упражнява спрямо ратификационния акт, приет във формата на закон и спрямо международния договор, предмет на този акт. В Решение № 5 от 29.09.2015 г. по к. д. № 4/2015 г. Съдът отхвърля като неубедителен довода, че съответствието на международните договори с Конституцията може да се осигури само преди тяхната ратификация (чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията), тъй като този контрол не е задължителен. Конституционният съд застава на позицията, че доколкото ратификацията представлява съгласие за обвързване с определен международен договор, няма как проверката да се абстрахира от съдържанието му – обратното би означавало, че ратификацията сама по себе

но задължение, определено в договор, може да доведе до сериозни последици за международните отношения на държавата, но няма пряко отражение върху действителността на споразумението, което е съществувало като ангажимент между участващите страни. Това е така, защото предимството на международното право при противоречие с национална норма е предимство в прилагането и не засяга същността на националното и на международното право²¹.

Във федералната държава, въпреки разделението на законодателните правомощия

между федерацията и нейните съставни елементи, системата остава съгласувана, тъй като основният закон е върховното национално право, а предимството му е гарантирано от федералния съд. Федералният модел не е приет на настоящия етап на интеграция. Очевидната и пряка причина за това е фактът, че държавите членки нямат единна визия за интеграция. Изглежда обаче, че причините са по-дълбоки, произтичащи от липсата на политически мандат за създаване на европейска федерация. Такъв мандат не може да бъде предоставен от европейския *demos*²², тъй като обективно

си създава своеобразен „имунитет“ срещу възможен контрол за конституционност, който съгласно Основния закон се разпространява върху всички закони. Според Съда не може да се допусне евентуално противоречие на международен договор с Конституцията при положение, че неин основен белег е тъкмо върховенството ѝ и в крайна сметка именно тя предопределя позицията на международните договори в рамките на правната ни система. В мотивите на Определение № 2 от 29.04.2021 г. по к. д. № 6/2021 г. Конституционният съд приема, че: „По отношение на международните договори проверката за тяхното съответствие с Конституцията обаче винаги е предварителна – преди тяхната ратификация“. Съдът не е изследвал досегашната си практика по този въпрос, нито е обосновал какво налага отстъпление от нея. Следва да се посочи, че в мотивите на определението Съдът приема, че е сезиран с искане за произнасяне за съответствието на международен договор с Конституцията по реда на чл. 149, ал. 1, т. 4, предл. първо от Основния закон, макар и формулирано от вносителя на искането като тълкувателен въпрос по т. 1 от същата разпоредба, но вместо да отклони искането в тази част като недопустимо, тъй като, както сам посочва, международният договор е ратифициран „със закон, приет от Народното събрание“ и предвид липсата на сезиране по т. 2 от същия текст за установяване на противоконституционност на закона за ратифициране на международния договор, той приема, че последващ контрол за конституционност на ратифициран международен договор по принцип е недопустим. От друга страна, в диспозитива на акта липсва произнасяне в този смисъл – искането в тази част е отклонено като такова по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията – за тълкуване на Основния закон без *de facto* да са изложени мотиви за недопустимост на поисканото тълкуване на Конституцията. Предстои да разберем дали твърдението, че контролът за конституционност върху международните договори може да бъде само предварителен, ще остане изолирано в по-новата практика на Конституционния съд, или ще бъде потвърдено от нея.

²¹ **Тодоров, Т.** Прилагане на международните договори във вътрешното право на България. *Актуални проблеми на международното право*. Сборник от научни трудове посветен на проф. Владимир Кутиков. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2000, с. 312–328; **Пенев, П., Я. Зартов.** Конституционно правосъдие на Република България. София: Сиела, 2004, с. 277; **Друмев, Е.** Конституционно право. София: Сиела, 2018, с. 602.

²² **Varens, R.** Op. cit., p. 119–120, 124–125, 191. Varens твърди, че развитието на ЕС може да бъде обяснено единствено чрез понятието „автономност“. Правото на Общността не може да бъде анализирано с помощта на доктрините на националното конституционно право, тъй като тези доктрини в крайна сметка се основават на суверенитета на държавата. Това би било различно, ако съществуваше европейски „народ“ или „нация“, служещ като *rouvoir constituant*, в който случай ЕС може да се разглежда като нов политически и правен субект, основан на „първа“, макар и рудиментарна конституция под формата на европейски договори. В този случай раждането на европейския „*demos*“ би означавало европейски „*telos*“, като по този начин предоставя обективен аргумент за описание на общностното право в конституционен смисъл и тълкуването му от федерална гледна точка. Varens обаче отхвърля съществуването на европейски „народ“ или „нация“, вкл. защото: Договорите не се отнасят до конкретна европейска територия; не съществува концепция за обща държава; нито европейска „идентичност“ или „съзнание“. Фактът, че гражданите на държавите членки са и европейски граждани, които разполагат с различни права, като например тези в Хартата на основните права, не е достатъчен за Varens, за да се предположи съществуването на европейски *demos* или зараждаща се европейска държавност. Следователно, поради

не могат да му бъдат приписани чертите на европейски суверен²³. В този смисъл едва ли е изненадващо, че чл. 1 от Договора за Европейския съюз²⁴ (ДЕС) определя настоящия етап на интеграция като продължаващ процес на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа.

Следователно вместо от държавите членки ролята на *pouvoir constituant* в известен смисъл е поета от Съда на Европейския съюз – СЕС определя принципите, позволяващи съгласувано и еднакво прилагане на правото в рамките на цялата многостепенна система²⁵. Правното основание за това се съдържа в чл. 19, пар. 1 от ДЕС, съгласно който СЕС осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на договорите. Тази общо формулирана компетентност даде възможност на Съда да разработи концепцията за *communauté de droit*²⁶, която включва принципите, които не са регламентирани изрично в договорите: примат на правото на ЕС, непосредствена приложимост, директен ефект, съответстващо тъл-

куване, принцип на отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС.

Проблемът относно статута на общностното право възниква още при прилагането на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана²⁷ (ЕОВС). Съдът на Европейските общности приема²⁸, че не е оправомощен да разгледа възраженията на жалбоподателя, че при приемането на решението си Върховният орган е нарушил принципите на националното конституционно право и излага, че съгласно чл. 8 от Договора, Върховният орган е длъжен да прилага само общностното право, той не е компетентен да прилага националното право на държавите членки. По подобен начин съгласно чл. 31 от Договора Съдът е длъжен единствено да следи за спазването на правото на ЕС при тълкуването и прилагането на договора и на правилата, установени за неговото изпълнение и по принцип не е длъжен да се произнася по разпоредбите на националното право²⁹. Годи-

липсата на европейски demos, ЕС според Varents е и ще продължи да бъде разглеждан като по същество недемократична структура.

²³ В т.нар. Лисабонско решение от 30.06.2009 г. Федералният конституционен съд на Германия посочва, че: „Докато в рамките на изграждането на европейска федерална държава не съществува единен европейски народ, който като легитимиращ субект да може да формулира политически ефективно волята на мнозинството в съответствие с принципа на равенство, народите на отделните държави членки остават основните носители на публичната власт, включително и на властта на Съюза.“, BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html

²⁴ Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, ОВ на ЕС, С 202, 07.06.2016.

²⁵ В научните трудове, за да се опише тази конкретна система, се използват различни термини. I. Pernice в публикациите на английски език използва термин: “multilevel constitutionalism” и на френски език “constitution composée”, вж. съответно: **Pernice, I.** Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? *Common Market Law Review* 4 (1999), p. 703; **Pernice, I., F. C. Mayer.** De la constitution composée de l’Europe, (2000) *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p. 623.

²⁶ По-подробно вж. **Семов, А.** (съст.). Европа като правова общност. Институт по европейско право. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2006; **Semov, A.** (dir.). L’Europe en tant que communauté de droit. 2013 – année européenne des citoyens. 10 ans de l’Université européenne d’été de Bulgarie. Institut de droit européen – Sofia. Sofia: Centre international de formation européenne – Nice, 2013.

²⁷ Известен още като „Договорът от Париж“, подписан на 18 април 1951 г., влиза в сила на 23 юли 1952 г.

²⁸ 1/58 Stork v High Authority [1958–59] ECR 49.

²⁹ Според Varents независимо от факта, че съдебната практика на Съда на Европейските общности във връзка с прилагането на Договора за ЕОВС не се позовава изрично на понятието за автономност, Съдът имплицитно е приел, че Договорът не е „обикновен“ международен договор, а конституционното право не може да представлява самостоятелна отправна точка при тълкуването на Договора, вж. **Varent, R.** Op. cit., p. 241. Според Varents не може да се счита, че Европейският съюз има конституционна структура, насочена към защита на общите интереси на неговите граждани, поради което националните конституционни доктрини не могат да се използват адекватно за анализ на правото на Общността.

на по-късно Съдът приема³⁰, че ако постанови решение, че законодателна или административна мярка, приета от органите на държава членка, противоречи на общностното право, тази държава членка е длъжна по силата на чл. 86 от Договора за ЕОВС да отмени въпросната мярка и да обезщети всички незаконни последици, които може да са настъпили. Това задължение произтича от Договора и протокола, които имат силата на закон в държавите членки (“have the force of law in the member states”) след ратифицирането им и имат предимство (“precedence”) пред националното право. Прави впечатление, че Съдът използва типична за международното право терминология, за да обозначи характера и действието на Договора за ЕОВС.

През 1963 г. Съдът прави крачка напред в утвърждаването на автономността на правото на Общността с решението по дело *Van Gend en Loos*, в което приема, че: „независимо от законодателството на държавите членки общностното право налага задължения на частноправните субекти и същевременно е предназначено да поражда права, които стават част от техния патримониум. Тези права възникват не само когато са изрично предоставени от Договора, но също така и въз основа на задълженията, които Договорът налага по ясно определен начин както на частноправните субекти, така и на държавите членки и на институциите на Общността“³¹. Съдът подкрепя това твърдение, като заявява, че: „Общността съставлява нов правов ред на международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени области, и чиито субекти са не само държавите членки, но и техните граждани“³².

Отделянето на последиците от учредителните договори от „първоначалното намерение“ на държавите, които ги сключват, по

никакъв начин не е очевидно за правителствата на тези държави³³. В становищата си по дело *Van Gend en Loos* правителството на Нидерландия и белгийското правителство оспорват компетентността на Съда, поради това, че в случая става въпрос за запитване, което е свързано не с тълкуването, а с прилагането на Договора³⁴ в контекста на конституционното право на Нидерландия. По-специално се изтъква, че в случая Съдът не е компетентен да се произнесе дали разпоредбите на Договора за ЕИО имат предимство пред нидерландското законодателство, или пред други договори, по които Нидерландия е страна и които са част от вътрешното ѝ право. Твърди се, че разрешението на такъв въпрос попада в изключителната компетентност на националните съдилища, освен при иск в съответствие с условията, съдържащи се в (предишните) чл. 169 и 170 от Договора³⁵. Правителствата изглежда приемат, че Договорът е международно споразумение, което поражда единствено взаимни задължения за държавите, които са страни по него.

В решението по дело *Van Gend en Loos* Съдът се позова на нов правов ред на международното право и само една година по-късно по делото *Flaminio Costa срещу E.N.E.L.* (1964 г.) недвусмислено заявява, че: „За разлика от обичайните международни договори, Договорът за ЕИО е създал собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите членки с влизане в сила на Договора и който националните юрисдикции са длъжни да прилагат“³⁶. Становището, че учредителните договори са създали свой собствен правен ред, се превръща в отправна точка за формулирането и усъвършенстването на принципа за автономност на правото на Общността/ЕС по отношение както на международното, така и на националното право.

³⁰ 6/60 *Humblet v Belgium* [1960] ECR 1129.

³¹ 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Договор за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО), подписан на 25.03.1957 г., в сила от 1.01.1958 г.

³⁵ Иск за установяване на неизпълнение на задължения.

³⁶ 6/64 *Flaminio Costa v ENEL* [1964] ECR 585.

Последиците от прилагането на този принцип са свързани преди всичко с начина на разрешаване на конфликти между правото на ЕС и нормите на националното право. От самото начало Съдът на ЕС последователно отхвърля възможността за определяне на статута на автономния ред на ЕС чрез конституционни или други норми, приети от държавите членки. Той също така не разглежда това право като „външно“ в смисъла на дуалистичната концепция, тъй като правото на ЕС е интегрирано в правните системи на държавите членки, което задължава техните съдилища да го прилагат. Съдът приема, че правото на ЕС не би могло да съществува като задължителна нормативна система, ако е лишено от тази си ефективност от националните норми. Освен това интеграцията би станала непостижима, ако правото не се прилага еднакво от държавите членки. Ако съдилищата или други национални органи могат да решават относно валидността на правните норми на ЕС, действието им ще бъде различно в отделните държави и следователно няма да е възможно да се постигнат целите на интеграцията. Все пак автономията се разбира като реципрочна връзка. Ето защо съдилищата на ЕС не могат да обявяват за недействителни нормите на вътрешното право, а институциите на ЕС не могат да приемат закони в области, които националните законодателни органи са запазили в своята изключителна компетентност. За Съда на ЕС става очевидно, че прибягването до националните конституционни правила или концепции, определящи вътрешния ефект на международното право, би довело до различно прилагане на правото на Съюза в правните системи на държавите членки, което би направило невъзможно постигането на целите на интеграцията³⁷.

³⁷ Opinion 1/91 of 14 December 1991 [1991] ECR 6079.

³⁸ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, ОВ на ЕС, С 202, 07.06.2016.

³⁹ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г., ОЖ С 306, 17.12.2007, р. 1–271.

⁴⁰ 26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1; 6/64 Flaminio Costa v ENEL [1964] ECR 585; 11/70 Internationale Handelsgesellschaft GmbH [1970] ECR 1125; 106/77 Simmenthal [1978] ECR 629.

⁴¹ Treaty establishing a Constitution for Europe, ОЖ, С 310, 16.12.2004.

⁴² Договорът е одобрен от Европейския парламент, но бива отхвърлен от Франция (29 май 2005 г.) и Нидерландия (1 юни 2005 г.) на национални референдуми. Поради отрицателните резултати от двата референдума, проведени във Франция и Нидерландия, завършването на процедурата за ратифициране

Понастоящем общата разпоредба на Договора, която представлява основание за Съда на ЕС да изведе задължението за еднообразно прилагане на правото на ЕС, е чл. 4, § 3 ДЕС, установяващ принципа на лоялно сътрудничество, съгласно който „Държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“. Съдът на ЕС „осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите“ и разполага с инструменти, защитаващи както самия принцип на автономност на правото на ЕС, така и неговите последици, тъй като въз основа на чл. 263 ДФЕС³⁸ осъществява контрол относно законосъобразността на актовете на институциите на ЕС и съгласно процедурата по преюдициално запитване се произнася наред с другото по валидността на тези актове в съответствие с чл. 267 ДФЕС. С тези правомощия Съдът разполага и преди Договора от Лисабон³⁹, което му е позволило да утвърди принципа на автономност и да повиши ефективността на правото на ЕС с помощта на концепцията за *communauté de droit* с нейните основни принципи: примат на правото на ЕС, непосредствена приложимост, директен ефект, съответстващо тълкуване, принцип на отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС.

Принципът на примат на правото на ЕС над националното право на държавите членки, изведен в практиката на Съда на ЕС⁴⁰, трябваше да бъде кодифициран в чл. I-6 от Договора за създаване на Конституция за Европа⁴¹ (т.нар. Конституционен договор), който не влезе в сила вследствие отрицателния резултат в два референдума за Конституционния договор през май и юни 2005 г.⁴². В този

член се посочва, че Конституцията и правото, приети от институциите на Съюза при упражняване на предоставените им компетенции, имат примат пред правото на държавите членки. За разлика от Конституционния договор, Договорът от Лисабон не съдържа член, който формално да прогласява примата на правото на Съюза над националното законодателство, а към Договора е приложена декларация в този смисъл (Декларация № 17⁴³), която се позовава на становище на Правната служба на Съвета, посочващо отново последователната съдебна практика на Съда на Европейския съюз по този въпрос. Декларация № 17 отново предимството⁴⁴ на правото гласи следното: „Конференцията припомня, че съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз, Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите членки при условията, определени от същата съдебна практика. Освен това Конференцията реши да приложи към настоящия заключителен акт становището на правната служба на Съвета относно предимството на правото, което е представено в документ 11197/07 (JUR 260):

„Становище на Правната служба на Съвета от 22 юни 2007 г.

От практиката на Съда следва, че предимството на общностното право е основен принцип на това право. Според Съда този принцип е присъщ на специфичното естество на Европейската общност. По времето на първото решение от тази установена съдебна практика (Решение от 15 юли 1964 г. по дело 6/64, Costa срещу ENEL (1)) в договора не се споменава за предимството на правото. Това положение остава непроменено. Фактът, че принципът на предимството на

правото няма да бъде включен в бъдещия договор, по никакъв начин не променя съществуването на този принцип, нито на установената практика на Съда.

(1) „Следва (...), че поради своя особен и оригинален характер произтичащото от договора право като независим законов източник не може да бъде лишено от юридическо действие от национални правни разпоредби, както и да бъдат оформени те, без да бъде лишено от характера си на общностно право и без да бъде поставена под съмнение самата правна основа на Общността“.

Предвид изложеното, неизбежно възниква въпросът относно последиците, произтичащи от Декларация № 17. Като цяло правният характер на декларацията трябва да се преценява с оглед на разпоредбите на Договора, с които тя е свързана. Съгласно чл. 51 ДЕС „Протоколите и приложенията към Договорите представляват неразделна част от тях“. Тълкуване *a contrario* води до заключението, че декларациите, включени в заключителните актове на междуправителствени конференции, не са част от договорите, с които се създава основата на ЕС и нямат правната сила, която е равностойна на тази на въпросните договори.

Горното заключение обаче не може да доведе до предположението, че декларациите следва да се разглеждат като актове без значение. Признатите от всички държави членки декларации се вземат предвид (напр. от СЕС) при тълкуването на разпоредбите на първичното право, тъй като те изразяват намеренията на участващите страни⁴⁵. Становищата на Правната служба на Съвета се считат за актове с вътрешен характер, като включените в декларацията становища могат да имат външен

на Договора за създаване на Конституция за Европа не се осъществява.

⁴³ Декларация 17 относно предимството, приложена към Заключителния акт на Междуправителствената конференция към Договора от Лисабон от 13 декември 2007 г.

⁴⁴ В текста на английски език е употребен терминът „primacy“, на френски език – “la primauté”, на български език – „предимство“, поради което използвам термините „предимство“ и „примат“ като синоними.

⁴⁵ Проф. д.ю.н. Атанас Семов приема, че: „декларациите към УД трябва да се разглеждат като правни източници с несъмнено значение (макар да се приема, че сами по себе си са негодни да породят преки правни последици, а трябва да се разглеждат като източници за тълкуване на нормите от УД, за които се отнасят...“, вж. **Семов, А.** *Фундаментална доктрина за европейска интеграция. Общество и право*, бр. 8 и 9/2016.

ефект само доколкото са част от въпросната декларация⁴⁶.

От гледна точка на международното право – декларация, призната от всички държави – страни по договор, участващи в конференция, изразява обща позиция по даден въпрос. Следователно декларацията може да се счита за елемент от контекста⁴⁷ на Договора от Лисабон, както е предвидено в чл. 31, § 2 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.⁴⁸, и може да бъде от помощ при тълкуването на Договорите, които са в основата на ЕС.

Важно да се отбележи, че след влизането в сила на Договора от Лисабон съдържанието на договорите, с които се създава основата на Европейския съюз, се промени до такава степен, че засяга значително тълкуването на принципа на предимство, посочен в Декларация № 17. Договорът от Лисабон засилва идеята, представена основно от националните конституционни юрисдикции, че принципът на предимство не може да има абсолютен характер и се ограничава от конституциите на държавите членки. В действителност понятието за национална идентичност е въведено с Договора от Маастрихт, но едва Договорът от Лисабон закрепва като принцип зачитането на националната идентичност на държавите членки, „присъща на техните основни политически и конституционни структури“ т.е.

тяхната национална конституционна идентичност⁴⁹.

Строго погледнато, съдържанието на Декларация № 17 не променя нищо в настоящия нормативен статут по въпроса за предимството на прилагането на правото на ЕС над националното право като обвързващо всички държави членки. В своето Лисабонско решение⁵⁰ френският Конституционен съвет напълно пренебрегва Декларация № 17. Не е необходимо отново да се преразглежда въпросът, тъй като Конституционният съвет вече се произнесъл по съответствието на Договора за създаване на Конституция за Европа с Френската конституция⁵¹. В това решение се посочва, че Декларацията, приложена към т.нар. Конституционен договор, свидетелства, че член I-6 от него не предоставя на принципа на примата по-голям обхват от този, който е имал преди това.

В решението си от 30 юни 2009 г.⁵² Федералният конституционен съд на Германия (ФКС) заявява, че конституционно предвидената контролна компетентност на ФКС не е засегната от Декларацията относно предимството на правото на ЕС по т. 17 от Заключителния акт на междуправителствената конференция към Договора от Лисабон, тъй като както основанието, така и обхватът на действие на правото на Европейския съюз на територията на Федерална република Германия произтичат от съдържащото се в ратификационния закон

⁴⁶ Rossi, L. S. How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon. *Yearbook of European Law Oxford*, 2008, p. 76.

⁴⁷ Елементите на контекста, определени в Виенската конвенция, могат да бъдат разделени на „тесен“ контекст, който се състои от договора като такъв (всичките му съставни части вкл. преамбюла и приложенията), и от „широк“ контекст, включващ договора и споразуменията/документите, които остават извън непосредственото приложно поле на Договора.

⁴⁸ В чл. 31, параграф 2 от Виенската конвенция са формулирани три изисквания, които, ако са изпълнени кумулативно, се превръщат в предварително условие за признаването на съществуващите споразумения (и документи) като елемент на търсения контекст: споразуменията (документите) са сключени/приети между всички страни, отнасят се до Договора и са постигнати във връзка със сключването на Договора. Елементите на „разширения“ контекст, т.е. „споразуменията“ „и „документите“ (чл. 31, параграф 2, букви а) и б) от Виенската конвенция), в съответствие с основната цел на контекста, служат единствено за тълкуване на разпоредбите на Договора и произтичащите от тях правила.

⁴⁹ Вж. Белов, М. Цит. съч.; Семов, А. Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз. София: АИ „Проф. Марин Дринов“, 2021.

⁵⁰ Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007.

⁵¹ Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004.

⁵² BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08, para. 341–343, http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html

задължение за прилагане на разпоредби, въведени съобразно немското право, което може да бъде осъществено единствено в рамките на действащия конституционен ред. Според ФКС не е от значение дали приматът на правото на Европейския съюз, който вече е принципно признат от него, е предвиден в самите учредителни договори или в Заключителния акт на междуправителствената конференция към Договора от Лисабон и неговата т. 17. Казано с други думи, принципът на предимство на прилагането на правото на ЕС за ФКС произтича от ратификационния закон, а не от правото на ЕС. Приматът на прилагането на правото на Съюза, което е предмет на Декларация № 17, според ФКС има за цел единствено да подчертае характера на Европейския съюз като правова общност. Съдът заключава, че тази декларация, която не е включена в нормативната част на договора, не променя съществуващото правно положение и не води до предимство на правото на Съюза пред националната конституция⁵³.

Съвременният конституционализъм признава конституцията като акт на писаното право с висша юридическа сила, което означава, че конституцията заема най-високо място в правната система на държавата и всички други нормативни актове трябва да са съобразени и съгласувани с нея. Най-често срещаната форма на защита на принципа на върховенство на конституцията е институционализиранят контрол за конституционност на закона, при който стандартът при проверката на съответствието на нормите е норма, заемаща най-висока йерархична позиция, което в крайна сметка е конституционна норма. В модела на правна защита на конституцията, преобладаващ в държавите от Европейския съюз, контролът за съответствие на законите и другите правни норми с конституцията е централизиран и е задача на Конституционния съд (съвет, трибунал). Той може да се извършва по инициатива на оправомощени субекти, без връзка с конкретен случай (абстрактен контрол) или по инициатива на съдилищата, когато те разглеждат отделни случаи (конкретен контрол). Една от последиците от принципа на върховенство на Конституцията е забраната

за сключване на международни споразумения, които не са съобразени с нейните разпоредби, и допустимостта на превантивен или последващ контрол, в зависимост от системата за контрол за конституционност на международните споразумения. В зависимост от приетото решение съответствието се проверява от специален конституционен съд или друг орган, чиято компетентност включва този вид контрол – установяване на несъответствие на правна норма с Конституцията преди даден акт да влезе в сила (превантивен преглед) или премахване на противоконституционна разпоредба от правния ред, съответно обявяване на нейната невалидност/неприложимост (последващ контрол). Съдебният контрол за конституционност на закона очевидно ограничава свободата на законодателния орган, представляващ суверена. Съвременният градивен конституционализъм е приел тази конструкция, за да направи по-трудна за политическото мнозинство промяната на основните принципи на политическата система и на основните права, защитени от конституцията.

Както беше посочено по-горе, съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз правото на ЕС не е международно право, чийто вътрешен статут се определя от конституционни правила, но същевременно то не е идентично с националното право на държава членка, създадено от държавни органи и подлежащо на национални процедури за контрол за конституционност. Конституционният съд в частност не е компетентен да обявява за недействителни или да спира действието на норми от правото на ЕС. В някои държави членки въпросът за примата на правото на ЕС в случай на противоречие с вътрешното право е уреден в националните конституции. В други приматът на правото на ЕС над законите се приема както от конституционните юрисдикции, така и от съдилищата. Нито един конституционен съд обаче не е признал примата на правото на ЕС над конституцията, което изглежда логично, тъй като конституцията не предвижда такъв вид върховенство, а Конституционният съд по дефиниция следи за спазването на основния закон.

⁵³ Ibidem, para 143.

Конституционните юрисдикции често не излагат подробна обосновка на върховенството на конституцията. Особено в случаите на превантивен контрол за съответствието на първичното право на ЕС с конституцията те заявяват, че Договорът не може да бъде ратифициран, без преди това да бъде изменена конституцията.

Този подход е типичен за формулата, прилагана от Френския конституционен съвет. В решението си във връзка с процедурата по ратификация на Договора от Маастрихт, иницирирана от Президента на Републиката, Конституционният съвет прави уговорката, че ако международен договор включва клауза, която не съответства на Конституцията или нарушава „съществените условия на националния суверенитет“ (*les conditions essentielles de la souveraineté nationale*), съгласието за ратификация изисква изменения на Конституцията⁵⁴.

Друг подход е възприет от Италианския конституционен съд, който пръв се сблъсква с принципа на примата на общностното право. Той определя границите, изведени от Конституцията, които никога не могат да бъдат надхвърлени в резултат от присъединяването на Италия към Общностите, и постановява, че докато чл. 11 от Конституцията позволява ограничаване на суверенитета до степен, която е необходима за постигане на целите, определени в Договора за създаване на Европейската икономическа общност, той в никакъв случай не разрешава на институциите на Общността да нарушават основните принципи на италианския конституционен ред и неотменимите права на човека⁵⁵.

Федералният конституционен съд на Германия по същество прилага доктрината *counter-limits*. В решенията си по делата Solange I⁵⁶ и Solange II⁵⁷ Съдът решава, че разрешението, произтичащо от чл. 24 от Ос-

новния закон, е ограничено до степен, в която предоставянето на суверенни права на международни институции не може да нарушава конституционния ред на Федерална република Германия. Той потвърждава тази позиция в решението⁵⁸ си относно Договора от Лисабон, разгледано по-горе.

При постановяване на решението си от 6 април 1998 г. по делото Carlsen⁵⁹ Върховният съд на Дания постановява, че чл. 20 от Конституцията не позволява на международна организация да бъде възложено приемането на правни актове или вземането на решения, които противоречат на разпоредбите на Конституцията, вкл. на правата и свободите, провъзгласени в нея.

В решението си относно Договора от Лисабон⁶⁰ Конституционният съд на Чехия заявява, че Конституцията остава върховен закон в държавата и Конституционният съд е най-висшият орган, предназначен да тълкува конституционните разпоредби, които имат най-висша правна сила на територията на Република Чехия, и посочва, че ако европейските институции тълкуват или развиват правото на ЕС по начин, който би застрашил основите на конституционността и съществените изисквания на демократичната правова държава, които съгласно Конституцията на Чехия се разглеждат като неприкосновени, такива правни актове не могат да бъдат задължителни в Република Чехия.

Конституционният съд на Испания в Декларацията от 13 декември 2004 г.⁶¹ по въпроса за конституционността на Договора за създаване на Конституция за Европа заявява, че правният ред, приет с акта за присъединяване, трябва да бъде съобразен с основните принципи и ценности на Испанската конституция, т.е. с тези на социална и демократична държава, подчинена на върховенството на закона,

⁵⁴ Decisions 92-308 DC of 9 April 1992 (Maastricht I); 2004-505 DC of 19 November 2004 (Constitutional Treaty); 2008-560 DC of 20 December 2007 (Treaty of Lisbon).

⁵⁵ Case no 183/1973 Frontini; Case no 232/1989 Fragd; Case no 170/1984 Granital.

⁵⁶ Case 2 BvL 52/71.

⁵⁷ Case 2 BvR 197/83.

⁵⁸ Case 2 BvE 2/08.

⁵⁹ Judgment of Supreme Court of Denmark of 6 April 1998 in case 1361/1997, Carlsen et al. v. Prime Minister Rasmussen, U.1998.800H.

⁶⁰ Case no Pl. ÚS 19/08.

⁶¹ Case 1/2004 Constitutional Treaty Declaration of 13 December 2004.

което е равносилно на факта, че съществуват граници за предоставяне на правомощия и следователно граници за примата на правото на Съюза.

Полският конституционен съд в решението си от 11 май 2005 г.⁶² приема, че върховенството на Конституцията се проявява над целия правен ред на територията, която е под суверенитета на Република Полша. На първо място, процесът на европейска интеграция, включващ предоставяне на компетенции по определени въпроси на органите на Общността (Съюза), се основава на самата Конституция. На второ място, върховенството на Конституцията се потвърждава от конституционно определения механизъм за контрол на конституционността на Договора за присъединяване и актовете, съставляващи неговите неразделни компоненти. Трето, разпоредбите (нормите) на Конституцията като върховен правен акт, представляващ израз на суверенната воля на народа, не могат да загубят задължителната си сила или да бъдат изменени поради самия факт на възникване на непреодолимо противоречие между определени разпоредби (актове) на Общността (сега Съюза) и Конституцията. В такива ситуации суверенният полски конституционен законодател запазва правото си на независимо решение относно начина на разрешаване на конфликта, вкл. целесъобразността на евентуално изменение на Конституцията.

В решението си от 24 ноември 2010 г.⁶³ Конституционният съд на Полша още веднъж подчертава, че ако се появи непреодолимо несъответствие между конституционна норма и норма от правото на ЕС, полският законодател би бил изправен пред три възможности: изменение на Конституцията, предизвикване на изменения на разпоредбите на правото на ЕС или в крайна сметка оттегляне на Полша от ЕС. Според Конституционния съд съгласно никакви обстоятелства полската правна система не може да разреши такова несъответствие чрез признаване на върховенството на норма на Съюза над конституционна норма, нито пък може да доведе до загуба на задължителната сила на конституционната норма,

до замяната ѝ с норма на Съюза или до ограничаване на прилагането ѝ до областта, която остава извън компетентността на ЕС.

В заключение можем да обобщим, че за Съда на ЕС автономността на правото на ЕС е рационално обоснована, безусловно необходима и присъща негова характеристика, от която принципът на примат е логична и естествена последица. Следователно само Съдът на ЕС може да тълкува окончателно правото на ЕС и да се произнася по валидността на неговите разпоредби. За конституционните юрисдикции автономността е относителна характеристика, поради което те отхвърлят принципа на абсолютния примат на правото на ЕС над конституционните норми. Изглежда никой конституционен съд не би могъл да се откаже от ролята си на съд, който има „последна дума“ в това отношение. Следователно възможната област на конфликт е от юрисдикционен характер. Всичко това не е равносилно на неизбежна конфронтация. Конституционните юрисдикции естествено приемат компетентността на Съда да се произнася по преюдициални запитвания, както е предвидено в договорите, а някои от тях активно се възползват от възможността да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС. Тъй като няма „върховен орган“, това остава единственият начин за разрешаване на конфликтни ситуации. От конституционните юрисдикции се очаква да участват заедно със Съда на ЕС в изграждането и развитието на европейското правно пространство в пределите на своите правомощия. От една страна, те определят конституционните граници на интеграцията като елемент от формираните конституционни традиции, които Съдът на ЕС да вземе предвид в своята съдебна практика; от друга страна, позицията, възприета от тези конституционни съдилища, които основават отношенията с правото на ЕС върху презумпцията за съответствие на разпоредбите на правото на ЕС и тяхното тълкуване, дадено от Съда на ЕС, с ценностите и принципите, изразени в конституционните разпоредби, трябва да се разпространяват. Винаги съществува вероятност презумпциите да се окажат

⁶² Case K 18/04.

⁶³ Case K 32/09.

неуспешни и разрешаването на конфликтната ситуация да изисква приемането само на едно от възможните противоречиви решения. В такъв случай „златното правило“ следва да бъде използването на критерия за ефективна защита на интересите на човешката личност, тъй като институциите на интегрираща се Европа трябва да служат в дългосрочен план именно на индивида.

В светлината на това положение с особена острота се поставят въпросите за отношението на българската конституционна юрисдикция към този процес и за мястото на Конституционния съд на Република България в „новата“ правна реалност в условията на членство в ЕС. Изминалите години от извършените конституционни промени, наложени от предстоящото членство на страната ни в „обединена Европа“ и приемането на България в ЕС, са достатъчни, за да са възможни хронологичен обзор и анализ на натрупаната юриспруденция на Конституционния съд, разкриваща спецификите на ролята и мястото на пазителя на Основния закон в пространството между Конституцията и правото на Европейския съюз. Тези въпроси ще бъдат предмет на изследване в следваща публикация.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

- Белов, М.** Българската конституция на идентичност. София: Сиби, 2017. // **Belov, M.** Balgarskata konstitutsionna identichnost. Sofia: Sibi, 2017.
- Друмева, Е.** Конституционно право. София: Сиела, 2018. // **Drumeva, E.** Konstitutsionno pravo. Sofia: Siela, 2018.
- Друмева, Е.** Преюдициално запитване и от българския Конституционен съд? *Класически и съвременни тенденции в конституционния контрол*. София: Феня, 2012. // **Drumeva, E.** Preyuditsialno zapitvane i ot balgarskia Konstitutsionen sad?“, *Klasicheski i savremenni tendentsii v konstitutsionna kontrol*. Sofia: Feneya, 2012.
- Корнезов, А.** Преосмисляне на контрола за конституционсообразност в светлината на правото на Европейския съюз. *Правна мисъл*, бр. 2/2007, София, 2007. // **Kornezov, A.** Preosmislyane na kontrola za konstitutsionosaobraznost v svetlinata na pravoto na Evropeyskia sayuz. *Pravna misal*, br. 2/2007, Sofia, 2007.
- Мингова, В.** За правомощието на Конституционния съд да се произнася за съответствието на смесените договори с Конституцията. *De Jure*, том 11, брой 2, 2020. // **Mingova, V.** Za pravomoshtieto na Konstitutsionnia sad da se proiznasya za saotvetstviето na smesenite dogovori s Konstitutsiyata. *De Jure*, tom 11, broy 2, 2020.
- Начева, С.** Еволюиращият конституционализъм. *Конституционни изследвания*, том I, Конституционен съд на Република България. София: УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2019. // **Nacheva, S.** Evolyuirashtiyat konstitutsionalizam, *Konstitutsionni izsledvania*, tom I, Konstitutsionen sad na Republika Bulgaria, Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2019.
- Пенев, П., Я. Зартов.** Конституционно правосъдие на Република България. София: Сиела, 2004. // **Penev, P., Ya. Zartov.** Konstitutsionno pravosadie na Republika Bulgaria. Sofia: Siela, 2004.
- Сборник „Избрани решения на Федералния конституционен съд на Федерална Република Германия“. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2019. // *Sbornik „Izbrani reshenia na Federalnia konstitutsionen sad na Federalna Republika Germania“*, Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2019.
- Семов, А.** Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз. София: АИ „Проф. Марин Дринов“, 2021. // **Semov, A.** Zashrita na natsionalnata konstitutsionna identichnost v Evropeyskia sayuz. Sofia: AI „Prof. Marin Drinov“, 2021.
- Семов, А.** (съст.). Европа като правова общност. *Институт по Европейско право*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2006. // **Semov, A.** (sast.), Evropa kato pravova obshtnost, Institut po Evropeysko pravo. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2006.
- Семов, А.** Фундаментална доктрина за европейска интеграция. *Общество и право*, бр. 8 и 9/2016. // **Semov, A.** Fundamentalna doktrina za evropeyska integratsia. *Obshtestvo i pravo*, br. 8 i 9/2016.
- Ташуков, А.** Правни аспекти на действието на правото на ЕС според конституциите на държавите членки. *Научни трудове на Института за държавата и правото*, XIV, 2016. // **Tashukov, A.** Pravni aspekti na deystviето na pravoto na ES spored konstitutsiите na darzhavite chlenki. *Nauchni trudove na Instituta za darzhavata i pravoto*, XIV, 2016.
- Тодоров, Т.** Прилагане на международните договори във вътрешното право на България. *Актуални проблеми на международното право*, Сборник от научни трудове, посветен на проф. Владимир Кутиков. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2000. // **Todorov, T.** Prilagane na mezhdunarodnite dogovori vav vatreshnoto pravo na Bulga-

ria. *Aktualni problemi na mezhdunarodnoto pravo*, Sbornik ot nauchni trudove, posveten na prof. Vladimir Kutikov. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2000.

Barents, R. *The Autonomy of Community Law*. The Hague, 2004.

ZARKA, J.-Cl. *Les institutions de l'Union Européenne*, Giuliano éditeur, 2e éd., 1998.

Odermatt, J. When a fence becomes a cage: the principle of autonomy in EU external relations law, EUI MWP, 2016/07 Retrieved from Cadmus, European University Institute Research Repository, at: <http://hdl.handle.net/1814/41046>;

Pernice, I. Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? *Common Market Law Review* 4, 1999.

Pernice, I., F. C. Mayer. *De la constitution composée de l'Europe*, Revue Trimestrielle de Droit Européen, 2000.

Pollicino, O., G. Martinico. *The Interaction between Europe's Legal Systems: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012.

Rossi, L. S. How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon. *Yearbook of European Law Oxford*, 2008.

Semov, A. (dir.), *L'Europe en tant que communauté de droit*. 2013 – année européenne des citoyens. 10 ans de l'Université européenne d'été de Bulgarie, Institut de droit européen – Sofia, Centre international de formation européenne – Nice, Sofia, 2013.