

## Конвентът за бъдещето на Европа: Конституционни дилеми

*Веселин Паскалев\**

### **I. Основни проблеми пред обединена Европа**

В една публична лекция през 2001 г. Филипе Шмитер, професор в Европейския Институт във Флоренция, отбелязва, че големият проблем на разширяването на Европейския съюз на изток не е в това, че източноевропейските страни са бедни, а в това, че са много и че са малки. Настоящият конституционен модел на Съюза на 15-те работи добре, но до голяма степен това се дължи на фактическия баланс между 5 големи, 5 средни и 5 малки държави. С влизането на 12 нови държави, които са сравнително малки (с изключение на Полша), е много вероятно настоящото устройство да се окаже неадекватно. Договорът от Ница направи най-необходимите корекции, за да се впишат новите членки в съществуващата структура. Едновременно с това чл. 23 от Договора призова за “широк и задълбочен дебат” за бъдещето на Европа, който да доведе до реформи на конституционното устройство на ЕС. Според параграф 7 от същия член, те трябва да се приемат на Междуправителствена конференция, която ще се свика през 2004 г. През 2001 г. Европейският съвет в Лаакен прие Декларация, която формулира част от въпросите за бъдещето на Съюза, които да бъдат дебатирани в публичното пространство, но и в нарочно “конституционно събрание” – Конвента за бъдещето на Европа. На Конвента са представени както настоящите, така и бъдещите членки на ЕС, които трябва да обсъдят и предложат такива промени в Конституционното устройство на ЕС, които да бъдат адекватни на новата ситуация. Възможните пътища за регламентиране на тези промени са: изменения в Договорите или изработка на нов, Конституционен Договор. Наред с основния проблем - разширяването, Конвентът е призван да реши и редица други, по-стари проблеми на ЕС. Сред тях на първо място стои проблемът за т. нар. “демократичен дефицит”, също така въпросът за защитата на правата на човека на съюзно ниво, за разпределението на компетентностите между Съюза и държавите-членки и за нарастващата сложност на съществуващия институционален механизъм. Относно последното следва да се подчертае, че от самото начало на Дебата за бъдещето е възприета принципната позиция, че Договорите трябва да се опростят, но “без да се променя техния смисъл” (чл. 23, пар. 5, нов ред 3). Така конституционната система на ЕС трябва да се опрости и усъвършенства, но в никакъв случай да се разрушава или заменя с нещо съвсем ново. Тази позиция е възприета и от повечето страни в Дебата; наистина след като институциите на ЕС са функционирали повече или по-малко добре вече половин век, те не могат с лека ръка да бъдат захвърлени, за да се създаде един съвсем нов ЕС. Европейската интеграция винаги е била еволюционен процес, при който промените се правят последователно и бавно. Следователно трудната задача на

---

\* Веселин Паскалев е завършил право в Софийски университет и сравнително-конституционно право в Централноевропейския университет, Будапеща. В момента е главен експертен сътрудник на Комисията по европейска интеграция в Народното събрание и секретар на Съвместния парламентарен комитет България – Европейски съюз.

Конвента е да реформира ЕС, без да го променя, или според популярния английски израз “to square the circle”.

Конвентът за бъдещето на Европа е свикан на 1 март 2002 г. Той се състои от председател и двама заместници, (Валери Жискар д’Естен, Джулиано Амато и Жан Люк Деан), по един представител на всяка държава (членка или кандидатка), 2 представители от всеки национален парламент, 16 члена на Европейския парламент и двама представители на Комисията. Освен редовните членове, на Конвента има още толкова заместници (alternates), така че всички делегати са над двеста. Държавите кандидатки имат същия брой делегати и същите права да участват в работата на Конвента, както и редовните членове.<sup>1</sup> Досега в работата на Конвента решения се вземат само с консенсус, и гласуване не се провежда. За окончателното приемане на Конституцията (или на друг заключителен акт) се очаква също да бъдат положени максимални усилия за постигане на консенсус. Това е постижимо, тъй като самата Конституция ще бъде само предложение, което ще бъде внесено на предстоящата Междуправителствена конференция.

В настоящото изложение ще бъдат разгледани най-важните въпроси, дискутирани на Конвента, и предложените досега от президиума текстове от проектоконституцията. Това са най-вече “вечният” въпрос за компетентностите на ЕС и на националните държави, също толкова “драматичния въпрос” за компетентностите на отделните институции и начина на вземане на решения, запазването на институционния баланс и баланса малки – големи държави, демократичния дефицит и защитата на правата на човека на общностно ниво.

## **II. Въпрос за компетентностите**

Поначало Европейският съюз има ограничени компетентности, които са му изрично отстъпени от националните държави чрез Договорите, с които го създават. Това разграничава ЕС от държавите, които чрез конституциите си сами определят докъде се простират правомощията им (т.е. те имат едно особено качество, наричано в немската правна теория *kompetenz-kompetenz*, т.е. компетентността да се произнасят по въпроса за компетентността).

Въпреки това теоретично ясно и безспорно положение, на практика основният принцип за разпределение на компетентностите в Съюза е, че когато има политическа воля, определени обществени отношения трябва да се регулират на общностно ниво - Съюзът, при единодушно решение на съответните органи, може да предприеме съответните действия (вж. например чл. 308 от ДЕО). Обратно, когато няма политическа воля за предприемане на дадена мярка, тя може да бъде предоставена на националното регулиране, дори и когато е в компетентностите на Съюза.

Тази плодотворна за интеграцията гъвкавост се дължи на липсата на изчерпателен каталог на компетентностите на Съюза и на държавите членки, каквито има във федерациите. По принцип, по дефиниция, ЕС има само правомощията, които са му изрично разписани в Договорите, но той има толкова много такива правомощия, разпилени в различни части на Договорите и допълнени от доктрината за подразбиращите се (*implied*) правомощия, развити

---

<sup>1</sup> Единственото изключение е разпоредбата в Декларацията от Лаакен, че те “не могат да попречат на консенсуса, който може да се образува сред [представителите] на държавите членки.” Тази разпоредба за сега поне няма практическо значение, защото не се забелязва никакво противопоставяне между стари и нови членове.

чрез творческо тълкуване на Договорите от Съда, че националистическото острие на този принцип с годините все повече се изтъпява. За да стане ситуацията още по-неясна, самите Договори признават съществуването на изключителни (exclusive) и на споделени (shared) със страните-членки правомощия на Съюза, без обаче да разграничават ясно едните от другите. Възможностите за действие на ЕС осигуряват и споменатия чл. 308, и принципа на субсидиарността (чл. 5, пар. 2 от ДЕО), който динамично разширява или ограничава правомощията.

Тази ситуация прави “конституционното право” на ЕС твърде сложно и неразбираемо дори и за най-добрите специалисти. Очевидно, това създава на първо място проблеми за ежедневната изпълнителна и правораздавателна дейност на институциите. От друга страна, неразбирането на основанията и действията на институциите от гражданите на Съюза засилва тяхната отчужденост и води съответно до т.н. демократичен дефицит. Друг проблем, породен от неясно разграничените правомощия, е неясната отговорност за регулирането и управлението на отделните сектори на обществения живот. Известно е, че националните правителства са склонни да възприемат “неевропейско поведение” – едновременно се противопоставят на намаляването на прерогативите им в дадена област, но и приветстват намесата на европейската бюрокрация в същата, когато трябва да предприемат някакви непопулярни мерки. Това разбира се носи още повече негативи за Съюза<sup>2</sup>.

Положителната страна на тази гъвкавост обаче е, че тя досега се оказваше благодатна почва за все по-засилена интеграция. Затова първоначалната позиция на редица членове на Конвента, включително и на представителя на българското правителство - министър Кунева, беше против създаването на изчерпателен каталог на компетентностите в името на запазване динамиката на интеграцията. В хода на дебатите обаче преобладаващите становища бяха в полза на опростяването, такива са и заключенията на работната група, знаково наречена “Опростяване”. “По-прецизното определяне на компетентностите” е и задача на Конвента по чл. 23 от Договора от Ница. Затова Президиумът избра да предложи на Конвента лист от изчерпателно изброени компетентности.

Вероятно евроекспертите ще посрещнат това с облекчение, като гаранция за запазване на правомощията на националните държави. Наистина, ако така дефинираните компетентности не се тълкуват разширително, могат да имат силен антифедералистки ефект – ренеционализиране на редица функции, осъществявани сега на общностно ниво.

Според чл. 11 от Проекта, Съюзът има изключителни компетентности в сферите: свободно движение на стоки, услуги, хора и капитали, конкуренция, митнически съюз, обща търговска политика, монетарна политика. Това са преди всичко първоначалните правомощия на Европейската икономическа общност. По-новите правомощия на ЕС, сега предмет на чл. 12, остават споделени между Съюза и страните членки. Те могат да регулират съответните материи само доколкото Съюзът не ги е регулирал. Той пък може да го направи само при съобразяване с принципа на субсидиарността. Това важи за следните “основни”

---

<sup>2</sup> Това удобно бягство от отговорност се оказва възможно поради демократичния дефицит. Ако и двете управленски нива, национално и общностно, имаха еднаква демократична легитимност и отговорност, подобен конфликт би имал съвсем друго значение; сега “обичаното” от всички пряко избрано национално правителство се противопоставя на “бюрократите в Брюксел”, които изглеждат неизбрани от никого.

(principal) т.е. неизчерпателно изброени области: вътрешен пазар, зона на свобода, сигурност и правосъдие, земеделие, транспорт, трансевропейски мрежи, енергии, социална политика, икономическа и социална кохезия, околна среда, обществено здраве и защита на потребителя.

Независимо от това обаче, съществуват и редица разпоредби на други места в Конституцията<sup>3</sup>, които имат за цел да запазят гъвкавостта и динамиката на интеграцията, като позволяват на практика Европейският съюз да “поеме правомощия,” т.е. *ad hoc* да се допълват правомощията на Съюза, без да се налага изменение на Конституцията. В дългосрочна перспектива тези допълващи решения отново ще размият границите на правомощията на Съюза и националните държави.

### III. Въпросът за институциите

Въпросът за институциите е пряко свързан с предходния, доколкото начинът на вземане на решения във и между институциите (т.е. изборът между двата основни метода – наднационален или междуправителствен) определя и характера на самия Съюз: наднационална организация със собствена компетентност в първия случай, или във втория случай - място за координация и общо действие на национални държави, запазващи собствената си компетентност, която се реализира в особена форма и чрез особените институции, които се намират в Брюксел.

Според предложената проектоконституция повечето от най-важните решения в Съюза ще се вземат от Европейския Съвет; затова пък компетентността на Съюза да взема такива решения се разширяват и по отношение по отношение на някои нови области като например външната политика. Това е компромис, част от постоянното преговаряне на същността на Съюза между привържениците на противоположните тенденции: за да се възприеме една нова област на съюзно общо действие, което е една стъпка напред в интеграцията, се прави и стъпка назад по отношение на метода на вземане на решение. Сега стълбовата структура се премахва и Съюзът става единен субект на международното право. Съответно правомощията на ЕС по втори и трети стълб (които се упражняваха и досега по междуправителствения, а не по наднационалния метод), сега влизат сред останалите класически правомощия на ЕС. Затова пък върховен орган на ЕС, отговарящ за тях, но и за редица досегашни правомощия по първи стълб, става Европейския Съвет.

Европейският Съвет работи по междуправителствения метод и вземането на решения по досегашния първи стълб по този начин ще бъде твърде съществена стъпка назад. Досега по първи стълб, т.е. ядрото от основните дейности на ЕС, се прилага само общносттания метод, при който Съветът на министрите съвместно с Парламентът и Комисията /с нейното право на инициатива/, са решаващите органи. Сега трите стълба се сливат, което по начало се приема от всички, но Европейският Съвет става суперструктура над останалите, което пък поради изложените съображения не се подкрепя от никого. (Впрочем предвид на това, че Комисията и цялата евробюрокрация няма никакво отношение към Европейския Съвет е неясно как изобщо ЕС ще се

---

<sup>3</sup> Например нарочната Гъвкава клауза – чл. 16 от Проекта, но също и чл. 308 от сега действащия ДЕО, също чл. 30 (2) от Втора част на Проекта; такова действие има разбира се и принципът на субсидиарността.

справи със задачите си.) Другите големи проблеми на Европейския Съвет са, че за него няма никакви изисквания поне за минимум публичност на заседанията и на внасяните в него проекторезолюции, Комисията няма никакво право на инициатива, Парламента дори не е консултиран. Ръководен от постоянен президент, със съответния експертен апарат, Европейският Съвет се превръща в нов върховен орган на Съюза и се заобикалят всички институции на общността, градени половин век и достигнали някаква степен на демократичност и легитимност. В момента членовете на Конвента са засипани от писма от всички страни, които се противопоставят категорично на преместването на decision-making-a (процесът на вземане на решения) към Европейския съвет, тъкмо заради твърде тежкия демократичен дефицит, от който той страда. Разочарованието е голямо наистина, защото се заобикалят досегашните институции, които са изградени с години, и които с много усилия бяха демократизирани и отворени за обществеността.

Така този компромис, предназначен да обедини двата лагера, изглежда по-скоро ще ги отчужди, основно заради увеличаването на демократичния дефицит. Сега се създава наистина обща европейска политика, но тя ще се осъществява от Европейския съвет "скрито", без никаква демократична легитимност и твърде много напомня на т. нар. Европейски концерт от 19 в. Може да се очаква, че сега съществуващото съотношение между институциите ще бъде напълно разместено, а всички участници в дебата за бъдещето на Европа са заявили желание за запазване на съществуващото съотношение между институциите.

Освен разгорещения спор между федералисти и антифедералисти, предложението за Европейския съвет в този му вид поражда и напрежение между малки и големи държави. Президиумът предлага създаване на Президент на Европейския съвет и възможност за създаване на тричленно бюро. Досега Европейския съвет се председателства от съответното президентство *pro tempore* на Съвета на министрите. Сега ротацията на председателството на Съвета на министрите се премахва, което е друг конфликтен въпрос, който ще бъде разгледан малко по-нататък. Фигурата на постоянния президент може да се разглежда като стъпка към преминаването от междуправителствения към общностния метод, особено като се има предвид, че неговият избор е един от малкото случаи, когато Европейския съвет ще взема решения с квалифицирано мнозинство. Това наистина би било добре, ако президентът беше отговорен пред демократично избран орган. Според настоящия вариант на Проекта, той не е контролиран от никого. Другият проблем с него е, че той ще бъде на практика нов орган, извън системата на другите органи на общността и ще ги конкурира. Президентът ще създаде и неравнопоставеност в самия Европейския съвет, доколкото той ще бъде гражданин на една държава и заедно с нейния официален представител ще удвои тежестта ѝ.

Наличието на силно постоянно председателство на един колективен орган (особено, когато той самият не заседава постоянно), прави последния силно доминиран от първия. Постоянното ръководство разбира се ще бъде повлияно от големите държави (предвид на квалифицираното мнозинство, с което президентът се избира, т.е. отнето е ветото на малките държави и тяхното влияние върху избора става минимално). При досегашната система е известно, че малките държави са свръхпредставени, така че никакви компромиси в тази насока безспорно ще са необходими. България, заедно с редица други малки държави, подкрепя идеята за външен министър, въпреки че той едва ли някога

ще бъде българин, но счита, че създаването и на президент накланя везните твърде силно в полза на големите държави. Българският министър по европейските въпроси г-жа Кунева е съавтор на контрибуция на 16 малки и средни държави, към която вече са се присъединили над 50 члена на Конвента. Въпреки това, в предложението на Президиума ротацията отпада. Председателят на Съвета на министрите ще бъде постоянен орган и ще се избира от него.

Това е диктувано и от съображения за ефективност и непрекъснатост на раководството на ЕС. В Съюз на 27 и повече държави, ротационното председателство в настоящия му вид до голяма степен губи смисъла си. Но запазването му в някаква форма е важно като символ на равнопоставеността на всички държави членки. Освен това, така се дава възможност на всяка държава в един момент да получи водеща роля на най-високо политическо ниво. Ротационното председателство е необходимо и за развитие на европейската идентичност на народите – сега гражданите на държавата, председателстваща ЕС, развиват чувство за съпричастност с европейския проект.

Затова се предлагат различни компромиси за запазване на някаква форма на ротацията. Едната възможност е запазването на ротацията в Съвета при изпълнение на законодателната му функция и постоянно председателство при изпълнителните му формации. Друга възможност е Съвета по общи въпроси да се председателства от президента на Комисията, Съвета по Външни отношения да се председателства от новия Външен министър на ЕС, а останалите формации на Съвета – при условия на ротация. Това е един много “европейски” компромис – Съветът се разделя на две, като в единия случай има постоянен президент, в другия се запазва ротацията. Предлагат се и няколко варианта на колективно председателство, най-популярният от които е унгарското предложение с “четирите колела” – за една година президентството се осъществява от четири държави, като на всеки шест месеца две от тях се сменят.

Предложението на президиума има още един момент, достоен за отбелязване – намалява се броя на комисарите от 27, както предвижда договора от Ница, на 14. Това разбира се означава край на принципа по един комисар за всяка държава и отново среща единна съпротива на всички малки и средни държави, така че може да се очаква да отпадне от окончателния проект. Същото важи и за предложението за създаване на допълнителни “асоциирани” комисари, което е начин да се наруши равнопоставеността на държавите в комисията. Пълната неуместност на тези две предложения на Президиума навеждат на мисълта, че те са предложени само като bargaining chip от големите държави, т.е. да им осигурят възможност да отстъпят по този въпрос, за да получат насрещна отстъпка другаде.

Поради очертаващия се консенсус на твърда позиция на всички малки държави може да се очаква запазване на ротацията на президентството на Съвета в някакъв вид. Наистина, дори и големи държави като Испания и Великобритания я поддържат. Най-вероятно тя обаче ще бъде оптимизирана. Съответна отстъпка към големите пък може да бъде съгласието на малките за някаква форма на постоянно председателство на Европейския съвет – ако не президент, каквото е френско-немското предложение, реализирано в проекта на Президиума, поне постоянен секретар, както се предлага от страни като Великобритания и Испания.

### III. Демократичен дефицит

Теоретично, институциите черпят легитимност дори два пъти – доколкото са делегирани от легитимните национални правителства (Съвета) и доколкото са одобрени по един или друг начин от Европейския парламент, който е пряко избран. Това обаче е случай, когато две е по-малко от едно, защото въпросът за легитимността е пряко свързан с въпроса за отговорността, а когато има повече от една пряка линия на политическа отговорност, последната се размива. Също така връзката с избирателите се вижда от самите тях като твърде далечна, съответно и абсентизмът на изборите за ЕП се увеличава драстично.

Ако разгледаме Европейския съвет в светлината на класическата теория за народния суверенитет, институциите на ЕС трябва да изразяват “общата воля на народа на ЕС”. Дори и да поставим в скоби очевидно неясния въпрос за съществуването на “народ на Европа” остава открит въпроса за това, как се формира общата воля на този народ. Според Юрген Хабермас, общата воля се формира в сферата на публичността, където различни политически формации представят своите предложения като изразяващи общия интерес, защитават ги или ги модифицират под натиска на другите групи и по-този начин в публичната дискусия правилното и обществено полезно решение се легитимира като обща държавна воля. Така само публичното управление, което се осъществява чрез дискусия, се легитимира като рационално и справедливо, а не произволно. Проблемът на ЕС е отсъствието на такава критическа публичност на общностно ниво. По начало тя не се създава с конституцията, а я предхожда; формирането на общоевропейска публичност е един дълъг процес, в който обединена Европа е едва в началото.

Затова дори и да се създаде “истински” парламент на ЕС, подобен на парламентите в държавите членки, той едва ли ще може да стане място на формиране на общата воля на народа на Европа.<sup>4</sup> Изглежда неизбежен извода, че европейския модел на легитимиране на управлението – парламентаризма – няма (засега) да работи в ЕС.

Повече шансове би имала система с разделение на властите по американски модел. Нейното огромно предимство е, че тя се създава именно при условия на демократичен дефицит. Докато европейските парламенти са традиционни органи, изразители на народната воля, и като такива са легитимни носители на държавната власт, федералните Конгрес и Президент, създадени от Конвента във Филаделфия през 1787 г., са предвидени да работят без обществена подкрепа, без формирана национална идентичност и национално публично пространство и при силни партикуларистични тежнения на 13-те щата с различна големина и интереси. Приликата с ЕС днес е очевидна. В същото време Американският модел обаче е напълно неподходящ за ЕС днес. Той е създаден в едно друго време, когато основен принцип на демократичната държава е да не се намесва в живота на обществото, и когато основна цел на найната конституция е да пази хората от властта. Това се постига чрез системата checks and balances, “спънки и противотежести”, която ограничава възможността на държавата да взема управленски решения и съответно да ограничава свободата на хората минимално. Въвеждането на подобна система

---

<sup>4</sup> Разбира се това не значи, че не трябва да се правят усилия в тази насока. В тази връзка се предлага и засилена роля на ЕП, възможност да избира Президента на Комисията в съответствие с изборните резултати, да гласува вот на недоверие на Комисията и др.

във времето на регулативната и социална държава ще бъде абсурд. Европа е обречена да намери нов път.

Един възможен нов път е чрез активно включване на националните парламенти в процеса на вземане на решения в ЕС, т.е. в процеса на формиране на общата воля на Европа. Формално участието на националните парламенти в процеса започва с протокола за ролята на националните парламенти в Договора от Амстердам и засега е най-малко спорния въпрос: всички страни в дебата напълно подкрепят засилването на тази роля. Споровете са само по детайлите; различните предложения изобилстват. В заключенията на работната група и предложените от Президиума протоколи (за националните парламенти и за субсидиарността) личи често прилагания в ЕС принцип на най-малкото общо кратко – включени са всички предложения, около които могат да се обединят членовете на Конвента и отпадат тези, които не се ползват с достатъчно широка подкрепа.

Така безспорно на националните парламенти ще бъде възложено да следят за спазване принципа на субсидиарността чрез активно участие в т.нар механизъм на ранно предупреждение.<sup>5</sup> Той се състои в следното:

Комисията изпраща директно на националните парламенти всички законодателни предложения (а също и консултативни и програмни документи). Националните парламенти имат срок от шест седмици (през това време Съвета не може да включва предложението в дневния си ред), в който да направят мотивирано възражение срещу акта за неспазване на принципа на субсидиарност.<sup>6</sup> Ако една трета от националните парламенти направят възражения, Комисията е длъжна да преразгледа предложението си, но не е длъжна да го оттегли.<sup>7</sup>

Така националните парламенти ще упражняват предварителен политически контрол върху актовете на Съюза. По важното в случая е, че предвид на необходимостта от достигане на прага от една трета за предизвикване на преразглеждане на въпроса в Комисията, те ще трябва да се консултират и дебатира мярката помежду си. Така дебатите ще се пренесат от вътрешното публично пространство в междупарламентарното. Съществуват два възможни канала за този дебат. Първият е този на двустранните преговори и пазарлъци на принципа “ние ще подкрепим вашия протест, а вие после нашия.” Другият канал е съществуващият вече многостранен форум на парламентите – COSAC. Той е особено важен, защото тъкмо той би могъл да се развие по посока създаване на европейска публичност. Във всеки случай това е най-вероятния форум за постигане на съгласие между националните парламенти за общи действия.

---

<sup>5</sup> Другите теми, за които има широк консенсус, е да не се създават нови органи, като конгрес на народите и др., и националните парламенти да повишат ефективността на упражнявания парламентарен контрол върху националните правителства по всички европейски въпроси.

<sup>6</sup> Зачагъци на този механизъм има и според сега действащия протокол за субсидиарност. Предложенията обаче не се изпращат на парламентите директно, а само чрез националните правителства; освен това не е предвидено никакво време, в което те могат да реагират. Възраженията, които могат да направят, се адресират само да националните им правителства, които имат правомощие да реагират в Съвета.

<sup>7</sup> Има предложение за такова задължение при достигане на един втори, по висок праг – например две трети от националните парламенти. Поради изложените съображения за прилагане на принципа на най-малкото общо кратко, вероятно това няма да се приеме



Разбира се, трябва да се има предвид, че ролята на парламентите като decision-makers навсякъде в Европа е доста ограничена. Те са реално доминирани от правителственото мнозинство и както по вътрешнополитическите, така и по европейските въпроси не са съществен играч в процеса на вземане на решения. Тяхната роля е преди всичко в представянето, критичното обсъждане и защитата на предложената законодателна мярка от вносителя. Досега този механизъм работи в националното управление, което именно по този начин се вижда като осъществяване на общата воля и като легитимно. С участието на националните парламенти в механизма за ранно предупреждение може да се очаква, че предмет на такава дискусия ще бъде и европейското законодателство, и публичното му обсъждане на национално и наднационално ниво ще бъде източник на неговата легитимност.

#### **IV. Права на човека**

Въпросът за правата на човека е сравнително най-малко спорния. Това е така, защото всички страни-членки на ЕС са с дълга демократична традиция, ефективно защитават правата на национално ниво и са страни по Европейската конвенция по правата на човека. От друга страна, самият Съюз и неговите органи имат ограничени правомощия и очевидно не биха могли да ограничават правото на живот или свободата на вероизповеданията просто защото нямат никаква компетентност в тези сфери. Независимо от това, защитата на правата на съюзно ниво се налага, доколкото ЕС може да наруши някои отделни права, най-вече правото на собственост. Другата причина е дори по-важна – някои национални съдилища (най-вече Федералния конституционен съд на Германия) отказват да признаят безусловно върховенството на общностното право, тъй като то не осигурява достатъчно защита на правата. Разбира се, защита на правата на европейца се налага и във връзка с дискутирания проблем за демократичния дефицит, тъй като тя би укрепила демократичната легитимност на Съюза.

Първите стъпки за решаване на въпроса за защитата на правата на човека бяха направени от Съда, който възприе позицията, че правата на човека и гражданина, макар и невключени в Договорите, са част от общите принципи на правото и той е компетентен да ги прилага на общностно ниво. Договорът за Европейски съюз призна за източник на общностното право и общите конституционни традиции на страните членки, които разбира се включват и такива за правата на човека. На тези основания вече има развит от съдебната практика каталог от права на общностно ниво. Да се продължи това развитие е единият възможен подход.

Другият вариант е ЕС да се присъедини към Европейската конвенция по правата на човека. Понастоящем той няма такива правомощия (вж. Opinion 2/94), тъй като Съюзът не е юридическо лице, а Общността, която е юридическо лице, няма никаква компетентност в тази насока. Този проблем се избягва сега, когато ЕС и ЕО се сливат – чл. 4 от проектоконституцията обявява съществуването на единно юридическо лице. Чл. 5 (2) от проектоконституцията изрично предвижда възможност за присъединяване към Конвенцията, а редица членове на Конвента предложиха текстът да бъде преформулиран не като правомощие, а като задължение на Съюза. Предимство на този подход е, че в Европа ще има една единна система за защита на правата на човека; за Съюза ще бъде валидна практиката на Съда в Страсбург, който ще бъде външен орган, упражняващ

контрол. Голямото неудобство на подхода е, че ще има друг съд, който ще е компетентен да тълкува общностното право.

Последният проблем се избягва с третия възможен вариант на защита – Европейската конвенция по правата на човека да се инкорпорира в Договорите. Това обаче ще наруши единството на системата за защита на правата на човека в Европа, тъй като практиката на двете съдилища, които ще бъдат компетентни да прилагат едни и същи текстове неизбежно ще се различава в някои моменти.<sup>8</sup> Последното може да се отрази неблагоприятно и върху авторитета на самата Европейска конвенция.

Четвъртият възможен вариант е да се приеме специална Харта на ЕС за правата на човека. Първите стъпки в тази насока бяха направени – през 2001 г. беше изработена (от Конвент, подобен на настоящия) Харта за основните права на ЕС, която беше тържествено прокламирана съвместно от Комисията, Парламента и Съвета. Засега тя е само политически акт, който не е правно обвързващ, но институциите на ЕС се ангажират да я изпълняват. Преобладаващото схващане днес, изразено и на Конвента, е че тази Харта, трябва да се инкорпорира в Конституцията и да стане обвързваща. Неудобството на този подход е, че отново ще се разруши единството на системата за правата на човека в Европа – ще има две конкурентни съдилища, прилагачи два различни нормативни акта и осъществяващи различна защита на сходни права.

Другата още по-опасна последица е, че Съдът на ЕС, който досега е бил важен двигател на интеграцията, сега, в новата си роля на правозащитник, може да се окаже основната “пречка” пред нея. Той може да инвалидира някои актове на ЕС, които са резултат от труден политически компромис. По мнение на автора, по-целесъобразен начин за защита на правата на гражданите на ЕС би бил тя да се осъществява само от Европейския Съд за Правата на Човека (т.е. да се избере втория вариант, изложен по-горе). Съдът в Страсбург може да даде ефективна защита на нарушените права на засегнатите, без да инвалидира актовете на общността. Вместо това, присъждайки обезщетение на засегнатите, той същевременно ще даде сигнал на политическите институции, които да намерят подходящия начин за премахване на нарушението, което общностното право или институциите на Съюза извършват. Работната група “Права на човека/Харта за правата” не счете тези съображения за решаващи и се обедини около предложението за инкорпорация на Хартата (според последното предложение на Президиума, тя ще стане част втора от Конституцията) едновременно с присъединяване към Конвенцията. Съчетаването на двата варианта е отново пример за компромисите между противоположните позиции, които движат европейската интеграция, често за сметка на юридическата прецизност. Сега за юристите остава голямото предизвикателство да съхранят единството на системата на основните права в Европа.

### **Заклучение**

За да бъде приета Конституцията, трябва да се постигне минимален консенсус – такъв най-лесно се постига чрез запазване на статуквото. Може да се прогнозира, че повечето спорни предложения ще отпаднат и промените в конституцията на ЕС ще бъдат минимални и само по най-критичните въпроси.

---

<sup>8</sup> Сравни *Hoechst v. Commission* 1989 ECJ и *Niemietz v. Germany* EctHR, също и *Orkem v. Commission* 1989 ECJ и *Funke v. France*л

Новостите, които ще бъдат възприети, ще бъдат “спазарени” на принципа за всекиго по нещо, за да се осигури и подкрепата за целия проект. Разбира се този подход носи риска да отчужди всички. Друг проблем би могъл да бъде този, че членовете на Конвента по начало са доста повече про-европейски настроени в сравнение с повечето техни сънародници, и съответно техните предложения могат да бъдат доста по-радикални, отколкото народите на Европа могат да приемат.