



БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

Институт за държавата и правото

СЕКЦИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ НАУКИ

Андон Георгиев Ташуков

**Взаимоотношението между правото на
Европейския съюз и конституциите на
държавите членки**

Автореферат

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и
научна степен „доктор“

Докторска програма

Международно право и международни отношения
Научна област 3. Социални, стопански и правни науки,
професионално направление: 3.6. Право

Научен ръководител
проф. д-р Жасмин Попова

София, 2020 г.

Докторантът е зачислен в задочна докторантура по докторска програма „Международно право и международни отношения“ от научна област 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление, шифър 3.6. Право, съгласно зап. № РД-09-03 от 07.01.2016 г. на директора на ИДП при БАН.

Темата на дисертационния труд е „Взаимоотношението между правото на Европейския съюз и конституциите на държавите членки“ с научен ръководител проф. д-р Жасмин Попова. Със зап. № РД-09-152 от 23.12.2019 г. докторантът е отчислен с право на защита, считано от 01.01.2020 г. Трудът е обсъден и насочен за публична защита на заседание на секция „Международноправни науки“ в ИДП при БАН на 10.06.2020 г.

Със зап. № РД-09-55/16.06.2020 г. на директора на ИДП при БАН е утвърден състав на научното жури и е определена дата за провеждане на открито заседание за защита на дисертационния труд.

Вътрешни членове на научното жури:

Проф. д-р Жасмин Попова Попова – научен ръководител, ИДП при БАН

Проф. д-р Ирена Цонева Илиева, ИДП при БАН

Резервен член: Доц. д-р Диана Петрова Ковачева – ИДП при БАН

Външни членове на научното жури:

Проф. д-р Габриела Белова Белова-Ганева, ЮЗУ „Неофит Рилски“

Доц. д.ю.н. Живко Иванов Драганов, УНСС

Доц. д-р Николай Атанасов Марин, ЮЗУ „Неофит Рилски“

Резервен член: доц. д-р Иван Стефчов Стойнев, СУ „Св. Климент Орхидски“

На дата 18.09.2020 г. ще бъде проведено открито заседание на научното жури за защита на дисертационния труд в заседателната зала на ИДП на адрес: гр. София, ул. „Сердика“ № 4.

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в ИДП при БАН на адрес: гр. София, ул. „Сердика“ № 4 и на интернет страницата на ИДП: www.ipn-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Съдържание	2
I. Обща характеристика на научния труд	3
1. Актуалност и значимост на научния труд	3
2. Цел и теза на научния труд	4
3. Задачи на изследването	6
4. Методи на изследването	9
5. Научен принос на труда	10
6. Обем и структура	15
II. Съдържание на дисертационния труд	16
Увод	19
Първа глава: Конституционни взаимоотношения между правото на Европейския съюз и националното право	20
Втора глава: Особенности на действието на националните конституции в контекста на правото на Европейския съюз	23
Трета глава: Проблеми на взаимоотношението между правото на ЕС и конституциите на ДЧ	28
Заключение	30
III. Статии на автора, свързани с предмета на дисертацията	37

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА НАУЧНИЯ ТРУД

1. Актуалност и значимост на научния труд

Настоящото изследване разглежда връзката на правото на Европейския съюз с конституциите на държавите членки, които стоят в центъра на един от най-съществените за държавността отрасли на правната наука, а именно конституционното право. Изучаването на тази връзка се формира като съществена част от въпросите, засягащи съдебния, законодателния и институционалния правопорядък в Европейския съюз и държавите членки, които въпроси са актуални и като част от ежедневния политически и правен ред на национално и наднационално ниво. Взаимоотношението на тези два правни реда от най-високо ниво генерира казуистика, предизвикателства, съдебна практика и поставя въпроси, на които често теорията и практиката се затрудняват да дадат еднозначен отговор. Това са проблеми от интеграционен и конституционен правопорядък, които са от значение за правилното и еднообразно действие на европейската и националните правни системи, поради което темата би могла да се радва на актуалност.

Актуални са въпросите, касаещи суверенната идентичност на държавите в светлината на действащите интеграционни процеси; начините за проверка на нормите на конституцията за съответствие с правото на Европейския съюз; възможността конституционните съдилища да отправят преюдициални запивания до Съда на ЕС; необходимостта от защита на националните конституции от правото на ЕС и реципрочната необходимост от защита на правото на ЕС от националните конституции. За пръв път принципите на непосредствена приложимост и върховенство на правото на ЕС са поставени на една плоскост по двойки с техния аналог в националните конституции – непосредствена приложимост на конституционните норми и върховенство на конституцията. Особено

актуална е предложената типологизация на националните конституции въз основа на отношението им към принципа на върховенство на правото на ЕС с оглед направените препоръки за изготвяне на национални конституции, както и с оглед намерението на ЕС да въведе контролни механизми за спазване на принципа на върховенство след 2020 г. Актуални са също така и въпросите, свързани със зачитането на конституционната идентичност на държавите членки в последните години, за по-доброто разбиране на която авторът предлага въвеждането на термина за *ненарушимото ядро на конституцията* като израз на съществените елементи, основополагащи държавността и специфичните особености, които не могат да бъдат променени от правото на Европейския съюз. Изследването предлага и дефиниране на начини за влияние върху правото на ЕС от страна на националното чрез ненормативно закрепените способности *ultra vires* (контрол за спазване на компетентност) и *national constitutional review* (проверка за съвместимост с националната конституция). Винаги актуални остават и въпросите, свързани със защитата на правата на човека, в конкретния случай пречупени през призмата на различното на ниво на защита, предвидено в националните конституции от една страна, и от правото на ЕС, от друга.

Дисертационният труд се отличава с обхватността на извършения анализ на всички национални конституции в Европейския съюз, поради което би могъл да бъде както актуален, така и полезен за представителите на правните системи на всички държави членки.

2. Цел и теза на научния труд

Целта на научния труд е задълбочено изследване, идентифициране, систематизиране и дефиниране на различни аспекти на взаимоотношението между правото на Европейския съюз и конституциите на държавите членки и доказване на оригиналния характер на

съществуващата връзка между двата правни реда. За изпълнението на тази цел е извършено научно проследяване на проблемите и специфичните характеристики на взаимоотношението, и е предложен отговор на възникналите теоретични проблеми и практически въпроси. В областите, в които липсват научни изследвания, е направен опит за собствена дефиниция и систематизация на наблюдаваните правни явления.

Изследването има за цел да обоснове тезата, че разглежданите взаимовръзки и достижения на правото на ЕС следват от взаимното навлизане на съюзното право в националното право и *vice versa*, с основополагащо значение на ролята на националните конституции. Авторът споделя разбирането, че именно тази роля на националните конституции е определяща за съществуването на изследваната връзка. Нещо повече, че ако тази най-съществена част от националната конституцията бъде засегната, това би довело до нарушаване на връзката между двата правопорядъка или дори до прекратяването ѝ. А тази най-съществена част от всяка национална конституция, която изразява базисните елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, нейните фундаментални ценности, принципи и правила представляват нейното ненарушимо ядро, което може да бъде защитено по три начина: чрез клаузата за защита на конституционната идентичност, чрез прогласяване в *ultra vires* на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствие на съюзното право с конституцията (national constitutional review).

Представената теза е разгледана през призмата на усложненията на съществуващата връзка с оглед възникването на колизии от най-висока степен, ситуации на доброволно излизане от Съюза на държава членка, засягане на върховенството на правото и все по-често повдигания въпрос за суспендиране на права заради нарушаване на ценностите на Съюза, и всички тези усложнения на взаимоотношението на фона на

предизвикателства като финансова и банкова криза, миграционен натиск и световна пандемия.

С оглед на това, хипотезите, които целят да обосноват основната теза, са разгледани като особености на взаимоотношението, възникнали вследствие на тази връзка и съществуващи дотогава докогато съществува и тя, като например: евентуалната възможност за отправяне на преюдициално запитване от конституционни съдилища на държавите членки до Съда на ЕС; защитата на конституционната идентичност на държавите членки и нейната връзка с ненарушимото ядро; връзката между върховенството на националните конституции и върховенството на правото на ЕС; съотношението между непосредствената приложимост на нормите на конституциите и непосредствената приложимост на нормите на съюзното право; действието на директния ефект и индиректния ефект като мост между правото на ЕС и националното право; излизането извън пределите на компетентност на насрещния съд (напр. от конституционен съд спрямо Съда на ЕС) и възникването на начини за контрол на навлизането на съюзния правен ред в националното право.

3. Задачи на изследването

За да бъде постигната целта на научния труд и обоснована основната му теза, изследването поставя 12 основни научно-изследователски задачи:

1. Идентифициране на същността на конституциите на държавите членки чрез анализ на собствените им конституционни разпоредби. Този анализ е предшестван от преглед на вижданията за същността на националните конституции на българската и чуждестранната доктрини и следва да положи основите на авторовата теза за същественото значение на националните конституции като конститутивен елемент от отношението с правото на ЕС.

2. Очертаване на ролята на съществуващия съвременен европейски конституционализъм като резултат от връзката между правото на ЕС и националните конституции и неговия ефект върху тях. Чрез настоящата задача започва систематизирането на работните хипотези на труда-съществуващите особености и усложнения между двата правни реда, първата от които е възникване на особен ред правоотношения, които част от изследователите класифицират като „европейски конституционализъм“.

3. Идентифициране и систематизиране на начините за съответствие на нормите на националните конституции с интеграционното право преди присъединяване и след присъединяване към Европейския съюз.

4. Изследване и класифициране на ролята и функциите на националните конституции въз основа на действието на интеграционния правопорядък в аспект „взаимоотношение с правото на Европейския съюз“, както следва: осигуряване на възможност за присъединяване към Европейския съюз, осигуряване на действието на правото на ЕС на територията на държавата членка; определяне на ненарушимото ядро на конституцията; осигуряване на диалог със Съда на ЕС и държавите членки; гарантиране на върховенството на самата конституция в светлината на действие на принципа на върховенство на правото на ЕС; осигуряване на преценка дали правото на ЕС не надхвърля рамката на предоставената компетентност от страна на държавите членки и конституцията като легитимно основание за определяне на общи ценности между ЕС и националното право, както и отношението на тези въпроси към Конституционния съд на Република България.

5. Анализирание на възможността на конституционните съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС при приложение на критериите за „национална юрисдикция“ и идентифициране на хипотези, при които Съда на ЕС може да откаже да се произнесе по отправен въпрос от конституционен съд, както и изследване на въпросите относно

компетентността на конституционните съдилища да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС; длъжни ли са конституционните съдилища да отправят преюдициални запитвания и при какви условия; какво се случва, ако национален съд се е произнесъл относно конституционносъобразността на национална норма със същото съдържание като норма от националното право и необходимо ли е отправяне на преюдициално запитване при едновременно наличие на противоконституционното и нарушение на правото на ЕС на национална норма.

6. Извършване на сравнителноправен анализ на принципите определящи действието на правото на ЕС и техния аналог в националните конституции, чрез извеждане на прилики, разлики, особености по отношение на лицата, времето и обхвата, както следва: непосредствена приложимост на правото на ЕС и непосредствена приложимост на нормите на конституцията; принципът на върховенство на правото на ЕС и върховенството на националната конституция и връзката между принципа на директния ефект и принципа на индиректния ефект, и отражението на това взаимодействие в националните конституции.

7. Типологизиране на националните конституции спрямо отношението им към принципа на върховенство на съюзното право в три категории: европейски конституционен суверенитет, национален конституционен суверенитет и конституционна толерантност и изготвяне на предложения *de lege ferenda* относно създаването и промяната на национални конституции.

8. Предложение за въвеждане на понятието „ненаруσιμο ядро на конституцията“ и очертаване на ефекта му като ограничител на границите на правото на Европейския съюз през призмата на конституционната идентичност, съществените елементи на държавността и

основните права на човека, както и идентифициране на начините за защита на *ненарушимото ядро*.

9. Идентифициране на начините за защита на ненарушимото ядро на конституциите – чрез клаузата за защита на конституционната идентичност, чрез прогласяване в *ultra vires* на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствие на съюзното право с конституцията (national constitutional review).

10. Установяване на действието на директивите, които изразяват конституционни принципи на правото на ЕС и общи конституционни традиции за държавите членки, но не са транспонирани в националното законодателство. Идентифициране на нивото на защита на правата на човека в националните конституции като възникващ проблем, когато съществува разлика с предвиденото ниво на защита в правото на ЕС, както и връзката на съюзното право с Европейската конвенция за защита правата на човека.

11. Предложение за структуриране и идентифициране на основните механизми за осигуряване на съответствие между правото на Европейския съюз и националното право – на съюзно ниво и на ниво държави членки.

12. Представяне на теорията за възникващата необходимост от защита на двата правни реда един от друг и идентифицирането на способности за защита на националните конституции от правото на Европейския съюз и защита на правото на ЕС от националните конституции.

4. Методи на изследването

От особена важност за разбиране на изследователския подход в настоящата дисертация е да бъдат обсъдени методите на изследване. Дисертационният труд е изграден върху следната логика: глава първа разглежда общи теоретични и практически постановки, докато глави втора и трета имат специфично-изследователски характер. От уводната част

става ясно, че обект на изследване са традиционните правни източници като например първичното право на Европейския съюз, но също така и текстовете на всички национални конституции в ЕС. В допълнение, задължителна част от изследването представляват и ненормативни източници на правото, достиженията на теорията, както и практиката на Съда на Европейския съюз и конституционните съдилища на държавите членки. Научният подход в случая има за цел събиране на определен набор от информация с цел достигане до основната цел на дисертацията: доказване на оригиналния характер на взаимоотношението между правото на Европейския съюз и конституциите на държавите членки чрез изследване, идентифициране, систематизиране и дефиниране на различни аспекти от тази връзка.

Поради тази причина, методологията на изследването включва систематичен анализ на поставените въпроси чрез прилагане на комплексен подход от методи, в т.ч. юридическия метод, нормативния метод, историческия и сравнителноправния методи. Извършена е оценка на практиката на Съда на ЕС и конституционните съдилища на държавите членки, както и на конституциите на държавите членки в светлината на разглежданата тематика, като са взети предвид мненията на учените на национално ниво и европейската правна доктрина. В рамките на изследването са предложени фигури, схеми и таблици, които онагледяват изследваната връзка и открояват нейните специфики чрез сравнително-правен анализ..

5. Научен принос на труда

Научният принос на дисертационния труд е свързан с изготвяне на научни и научно приложими изводи и резултати, които систематизирано подреждат знанието разглежданите въпроси и осигуряват отговор на поставени проблеми в рамките на правото на Европейския съюз и

конституционното право. Конкретният научен принос е резултат на изпълнението на поставените научно-изследователски задачи и може да бъде обобщен по следния начин:

1. Настоящият труд представлява първото българско систематично изследване на спецификите, които възникват вследствие на взаимоотношението между европейския правен ред и конституциите на държавите членки като върховен закон на национално ниво. Разработката предлага самостоятелна теория по разглеждания въпрос, която подкрепя с примери от всички национални конституции на държавите членки на Европейския съюз.

2. В труда е представена оригинална дефиниция на същността на националните конституции чрез анализ на собствените им конституционните норми. За първи път се извършва едновременен анализ на всички действащи конституции в Европейския съюз през призмата на тяхната връзка с правото на ЕС.

3. Въз основа на анализ на текстовете на националните конституции е предложена теория относно специфичната роля на националните конституции във връзка с действието на правото на Европейския съюз, която теория отчита идентифицираните общи функции на българската и чуждестранната правни доктрини и надгражда тези роли в аспект „взаимоотношение с правото на Европейския съюз“, както следва: осигуряване на възможност за присъединяване към Европейския съюз, осигуряване на действието на правото на ЕС на територията на държавата членка; определяне на ненарушимото ядро на конституцията; осигуряване на диалог със Съда на ЕС и държавите членки; гарантиране на върховенството на самата конституция в светлината на действие на принципа на върховенство на правото на ЕС; осигуряване на преценка дали правото на ЕС не надхвърля рамката на предоставената компетентност от страна на държавите членки и конституцията като

легитимно основание за определяне на общи ценности между ЕС и националното право, както и отношението на тези въпроси към Конституционния съд на Република България.

4. Тема с приносен характер представлява и разгледаният въпрос за компетентността на конституционните съдилища през призмата на изискването за „национална юрисдикция“ и възможността на конституционните съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС. Въпросът разглежда специфични хипотези, съобразно темата на дисертацията, сред които: условия за отправяне на преюдициално запитване от конституционен съд; с възможност или задължение разполага конституционният съд да отправи преюдициално запитване и при какви условия; какво се случва, ако национален съд се е произнесъл относно конституционосъобразността на национална норма със същото съдържание като норма от националното право и необходимо ли е отправяне на преюдициално запитване при едновременно наличие на противоконституционното и нарушение на правото на ЕС на национална норма.

5. За първи път обект на разглеждане по двойки са принципите на непосредствена приложимост на правото на ЕС и непосредствена приложимост на нормите на конституцията; принципът на върховенство на правото на ЕС и върховенството на националната конституция и връзката между принципа на директния ефект и принципа на индиректния ефект, и отражението на това взаимодействие в националните конституции.

6. Изследването предлага типологизация на националните конституции спрямо отношението им към принципа на върховенство на съюзното право в три категории: европейски конституционен суверенитет, национален конституционен суверенитет и конституционна толерантност. Въпросът се отличава освен с научна новост, и с актуалност предвид

плановете на ЕС да въведе процедури със санкционен характер, които касаят спазването на върховенството на правото.

7. Въпрос с научна новост и практическа насоченост представлява разделът, в който са направени препоръки за изготвяне и изменение на националните конституции към държавите членки с оглед съществуващото взаимоотношение с правото на ЕС. Изводите имат практическа приложимост както по отношение на държави членки, така и на държави, които кандидатстват за членство и са подкрепени с примери от действащи конституции, като е посочена и приложимостта им спрямо българската Конституция.

8. Дисертацията въвежда понятиен апарат, който е необходим за разбиране и изследване на взаимоотношението между правото на ЕС и националните конституции – като понятието за „ненарушимото ядро“ на конституциите, което изразява базисните елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, фундаменталните ценности, принципи и правила в държавата, чието засягане би довело до нарушаване на връзката между двата правни реда, а в някои случаи и до прекратяването ѝ

9. Особен приносен характер има темата, в която са идентифицирани три начина за *защита на ненарушимото ядро на конституциите*, чрез клаузата за защита на конституционната идентичност, чрез прогласяване на *ultra vires* на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствие на съюзното право с конституцията (*national constitutional review*), както и начините за тяхното използване.

10. Тема с приносен характер е и изследването на необходимостта от промяна на конституцията при несъответствие с нивото на защита на правата на човека, предвидено в съюзното право, в две хипотези: когато конституциите предвиждат или допускат по-слаба защита от правата на човека, отколкото се предвижда в правото на ЕС; както и когато

конституциите предвиждат по-висока степен на защита на правата на човека, отколкото в правото на ЕС, включително и в ситуация, в която областта на правото е хармонизирана, както и установяване на действието на директивите, които изразяват конституционни принципи на правото на ЕС и общи конституционни традиции за държавите членки, но не са транспонирани в националното законодателство.

11. Тема с приносен характер е и теорията за възникващата необходимост от защита на двата правни реда един от друг и идентифицирането на способности за извършването на тези действия по направления: защита на националните конституции от правото на ЕС и защита на правото на ЕС от националните конституции. Този принос е подкрепен от темата за механизмите осигуряващи съдействие между правото на Европейския съюз и националното право.

12. Научният принос на разработката се корени и в направените предложения *de lege ferenda*, сред които препоръките относно съдържанието на националните конституции; уеднаквяване на терминологията, касаеща трансфер на правомощия от държава към ЕС (прехвърляне; делегиране; упражняване и др.) чрез използване на понятието „предоставяне на компетентност“; въвеждане на понятието за „ненарушимо ядро на конституцията“ като израз на съществените елементи, основополагащи държавността и специфичните особености на съответна държава членка, които не могат да бъдат променени от правото на Европейския съюз; възможност на практиката да установи директен ефект на конституционни принципи от правото на ЕС като част от вторично законодателство; възможност на националния съдия да откаже прилагането на противоконституционен закон в национално производство по същия начин както може да откаже прилагането на национална норма, която противоречи на правото на ЕС, закрепване на клаузата за лоялно сътрудничество в националните конституции с оглед на факта, че

реципрочно задължение съществува от страна на Европейския съюз, обективизирано в задължението за зачитане на националната идентичност на държавите; необходимостта от реално прилагане на принципа на индиректния ефект по отношение на тълкуването на конституциите в държавите членки и

6. Обем и структура

Дисертацията се състои от увод и три глави с раздели, точки и подточки, като завършва със заключение, библиографска справка и списък с публикации. Трудът е с общ обем от **295 страници**, включително съдържанието и библиографията. Към дисертационния труд е приложена декларация за оригиналност и достоверност. Библиографската справка включва **129 заглавия научна литература, 132 източника на съдебна практика, 515 бележки по линия и 16 фигури**. Към настоящия автореферат е приложена и справка със статиите на автора, свързани с предмета на дисертацията.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Въведение	
ГЛАВА ПЪРВА	
Конституционни взаимоотношения между правото на Европейския съюз и националното право	
Раздел първи	
Основи на взаимоотношението	
1. Правото на Европейския съюз и конституциите на държавите членки.....	
1.1. Същност на националните конституции	
1.2. Същност на правото на Европейския съюз.....	
2. Роля на съвременния европейски конституционализъм	
2.1. Същност на европейския конституционализъм.....	
2.2. Връзка на европейския конституционализъм с националните конституции	
2.3. Европейският конституционализъм и отпадането на националните конституции	
3. Проверка за съответствие на конституционните норми с правото на Европейския съюз	
3.1. Проверка за съответствие преди присъединяване към ЕС.....	
3.2. Присъединяване под условие. Осигуряване на съответствие след присъединяване към ЕС.....	
3.3. Нарушение на държава членка. Осъждане. Спиране на права.....	
3.4. Отказ от присъединяване към ЕС. Напускане	
3.5. Промяна на правото на Европейския съюз	
Раздел втори	
Конституционен диалог.....	
1. Роля на националните конституции във връзка с правото на ЕС	
1.1. Осигуряване на възможност за присъединяване към Европейския съюз	
1.2. Осигуряване действието на правото на ЕС.....	
1.3. Определяне на ненарушимото ядро на конституцията и защита на конституционната идентичност	
1.4. Осигуряване на диалог със Съда на ЕС и държавите членки.....	
1.5. Гарантиране на върховенството на самата конституция в светлината на действие на принципа на върховенство на правото на ЕС.....	
1.6. Осигуряване на преценка дали правото на Европейския съюз не надхвърля рамката на предоставената компетентност и делегирани правомощия.....	

1.7. Конституцията като легитимно основание за определяне на общи ценности между ЕС и националното право	
2. Преюдициални запитвания относно тълкуване на правото на ЕС от конституционните съдилища на държавите членки	
2.1. Отказ на Съда на ЕС да се произнесе по отправен въпрос от конституционен съд.....	
2.2. Задължение или възможност за отправяне на преюдициално запитване от конституционен съд.....	
2.3. Отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС, ако национален конституционен съд се е произнесъл относно конституционносъобразността на национална норма със същото съдържание като норма на правото на ЕС	
2.4. Необходимост от отправяне на преюдициално запитване при едновременно наличие на противоконституционност и нарушение на правото на ЕС на национална норма	
2.5. Българският Конституционен съд и преюдициалното запитване до Съда на ЕС	
ГЛАВА ВТОРА	
Особености на действието на националните конституции в контекста на правото на Европейския съюз	
Раздел първи.....	
Принципи, определящи действието на правото на ЕС във връзката му с националните конституции. Индиректен ефект.	
1. Непосредствена приложимост на нормите на конституцията и нормите на съюзното право. Прилики и разлики между чл. 5, ал. 2 от Конституцията и непосредствената приложимост на правото на ЕС.....	
1.1. Проявления на института „непосредствена приложимост“	
1.2. Сравнителноправен преглед между непосредствената приложимост на нормите на националната конституция и непосредствената приложимост в правото на ЕС.....	
2. Върховенство на националните конституции и принцип на върховенство на правото на Европейския съюз	
2.1. Проявления на института „върховенство“	
2.2. Сравнителноправен преглед между върховенството на националните конституции и принципа на върховенство на правото на ЕС	
2.3. Взаимоотношение между върховенство на конституциите и върховенство на съюзното право	
3. Директен и индиректен ефект на нормите на съюзното право във връзка с конституциите на държавите членки	
3.1. Принцип на директния ефект и конституциите на държавите членки	
3.2. Принцип на индиректния ефект и конституциите на държавите членки	

3.3. Връзка между принципите на директния и индиректния ефект и конституциите на държавите членки	
Раздел втори	
Конституционни условия за взаимодействие с принципа на върховенство	
1. Европейски конституционен суверенитет – изрично предимство на правото на Европейския съюз	
2. Национален конституционен суверенитет - изрично поставяне на върховните ценности на Конституцията над правото на ЕС	
3. Конституционна толерантност към правото на СЕС (конклюдентни действия)	
4. Препоръки към национални конституции. <i>De lege ferenda</i>	
Раздел трети	
Предизвикателства във връзка с правните основания за съдействие	
1. Зачитане на конституционната идентичност на държавите членки. Злоупотреба с конституционна идентичност	
1.1. Конституционна идентичност	
1.2. Взаимодействие на правото на ЕС с конституционната идентичност	
1.3. Злоупотреба с конституционната идентичност	
2. Ненарушимото ядро на конституцията	
2.1. Суверенитет и конституционна идентичност	
2.2. Ненарушимото ядро на конституциите	
2.3. Решенията на националните конституционни съдилища в контекста на ненарушимото ядро на конституцията и съществените конституционни компетенции.....	
3. Лоялно сътрудничество и конституционна идентичност	
ГЛАВА ТРЕТА	
Проблеми на взаимоотношенията между правото на Европейския съюз и конституциите на държавите членки	
Раздел първи	
Конфликтни взаимоотношения с конституциите на държавите членки	
1. Излизане извън пределите на компетентност (Ultra vires). Проверка за съвместимост с националната конституция (National Constitutional Review)	
1.1. Излизане извън пределите на компетентност. Ultra Vires Review	
1.2. Контрол за излизане извън компетентността от страна на Съда на ЕС спрямо конституциите на държавите членки	
1.3. Проверка за съвместимост с националната конституция (national constitutional review).....	
2. Защитата на правата на човека и националните конституции	

2.1. Ситуации, в която конституциите предвиждат или допускат по-слаба защита на правата на човека, отколкото се предвижда в правото на ЕС	
2.2. Ситуации, в която конституциите предвиждат висока степен на защита на правата на човека, отколкото се предвижда в правото на ЕС.....	
2.3. Присъединяване на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) – защита на европейската конституционализация и/или изпълнение на чл. 6, пар. 2 ДЕС.....	
3. Действие на директивите, които изразяват конституционни принципи на правото на ЕС и общи конституционни традиции на държавите членки.....	
Раздел втори	
Механизми за съответствие на конституциите на държавите членки с правото на Европейския съюз. Механизми от съдебен, конституционен и институционален правопорядък	
1. Механизми осигуряващи съответствие между правото на Европейския съюз и националното право – ниво ЕС.....	
1.1. Съдебни производства и юриспруденцията на СЕС.....	
1.2. Институционални мерки и soft law инструменти	
1.3. Механизми за съответствие с участието на гражданите на Съюза	
2. Механизми осигуряващи съответствие между правото на Европейския съюз и националното право – ниво държави членки	
2.1. Специфични конституционни норми	
2.2. Практиката на конституционните съдилища	
2.3. Контрол за субсидиарност от националните парламенти	
2.4. Транспониране на съюзното законодателство	
3. Защита на националните конституции от правото на Европейския съюз и vice versa	
3.1. Защита на националните конституции от правото на ЕС.....	
3.2. Защита на правото на Европейския съюз от националните конституции	
Заклучение	
Библиографска справка.....	

Увод

В уводната част посочена целта на научния труд, свързана с изследване на спецификите на взаимоотношението, породени от различните основания за съдействие между съюзния правен ред като действащ правопорядък от една страна и конституциите на държавите

членки като основен закон, определящ функционирането на държавността и границите на националния суверенитет, от друга. В тази връзка са идентифицирани задачите на научния труд през призмата на тезата, че разглежданите взаимовръзки и достижения на правото на ЕС следват от взаимното навлизане на съюзното право в националното право и *vice versa*, с основополагащо значение на ролята на националните конституции.

Първа глава: Конституционни взаимоотношения между правото на Европейския съюз и националното право

Първа глава е структурирана в два раздела, чийто предмет е свързан с идентифициране и изследване на различни аспекти на конституционните взаимоотношения между правото на ЕС и националното право.

В Раздел първи е поставена основата за изследване на взаимоотношението между правото на Съюза и конституциите на държавите членки като е дефинирана същността на всички национални конституции чрез представяне на вижданията на българската и чуждестранната правни доктрини и е направен анализ на фундаменталните конституционни норми, които се съдържат в тях. Интеграционният правопорядък е разгледан през призмата на учредителните договори, практиката на Съда на ЕС и конституционните съдилища, както и през погледа на академичната общност.

Представена е визия за ролята на съществуващия европейски конституционализъм като резултат от връзката между правото на ЕС и националните конституции, като един „процес, съгласно който учредителните договори са еволюирали от сбор правни актове, обвързващи суверенни държави, във вертикално приложим правен режим, делегиращ съдебно изпълними права и задължения на всички физически и

юридически лица, публични или частни, на територията на Европейския съюз“¹.

Разгледани са възможните хипотези, които се откриват пред държава кандидат членка и държава член на ЕС, когато националната конституция съдържа норма, която противоречи на правото на ЕС. Ако е налице колизия между конституцията на държава кандидат членка и съюзното законодателство, същата има следните възможности: да измени конституцията си; да се присъедини под условие, че ще измени конституцията или да откаже да се присъедини към ЕС. Ако е налице колизия между конституция на държава членка и съюзното право, то тя е длъжна да промени своята конституция. Ако не го направи, Европейската комисия или друга държава може да поиска съгласно чл. 258 и 259 от ДФЕС, да бъде установено неизпълнение на задължение на държава членка². Тези производства могат да доведат до налагане санкции – ако Съдът на Европейския съюз установи, че въпросната държава не се е съобразила с неговото решение, той може да ѝ наложи заплащането на еднократно платима сума и на периодична имуществена санкция³. Следва да се спомене и възможността, въведена с Договора от Амстердам за суспендиране на права, предвидена в настоящия чл. 7, пар. 3 от ДЕС. Ако държавата не желае да промени конституцията си, пред нея стои възможността за напускане на Съюза, предвидена в чл. 50 ДФЕС⁴. Разбира

¹ Sweet, Alec Stone and Caporaso, Jamaes. From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration, in W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds), European Integration and Supranational Governance (Oxford: Oxford Univ. Press, 1998), 102.

² Съгласно член 258 от ДФЕС, ако Комисията счита, че дадена държава-членка не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите, тя издава мотивирано становище по този въпрос, след като е дала възможност на съответната държава да изложи своите съображения. Ако съответната държава не се съобрази с това становище в срока, определен от Комисията, Комисията може да сезира Съда на Европейския съюз. Чл. 259 ДФЕС разглежда хипотезата, в която легитимирано лице да поиска сезирането на Съда е друга държава членка. В този случай, обаче, държавата членка първо трябва да постави въпроса пред Европейската комисия.

³ Макар в текста на чл. 260 ДФЕС да се чете „еднократно платима сума или периодична имуществена санкция“, практиката на Съда позволява да бъдат наложено едновременно и двете санкции, съгласно Решение по дело *Commission of the European Communities v French Republic* от 12 юли 2005 г. , C-304/02, , ECLI:EU:C:2005:444.

⁴ 2016/C 202/01.

се, макар и малко вероятен, възможен е вариантът, в който първичното право на ЕС се изменя с цел осигуряване на съответствие с национална конституция на държава членка или кандидат членка.

В **Раздел втори** е предложена теория относно специфичната роля на националните конституции във връзка с действието на правото на Европейския съюз. Авторвата теория надгражда основните функции на конституцията, така както са утвърдени от доктрината, и идентифицира нейните основни функции в рамките на взаимоотношението с правото на ЕС. Ако общите функции на конституцията са стабилизиращо действие чрез ред и механизми за преодоляване на конфликти; създаване на държавно единство; организираща функция; функция по ограничаване на властта; функция по осигуряване и закрила на правата на човека и гражданина, и легитимираща функция⁵, то идентифицираните функции във взаимоотношението с правото на ЕС от автора са следните: осигуряване на възможност за присъединяване към Европейския съюз, осигуряване на действието на правото на ЕС на територията на държавата членка; възможност за определяне на *ненарушимото ядро* на конституцията; осигуряване на диалог със Съда на ЕС и държавите членки; гарантиране на върховенството на самата конституция в светлината на действие на принципа на върховенство на правото на ЕС; осигуряване на преценка дали правото на ЕС не надхвърля рамката на предоставената компетентност от страна на държавите членки и конституцията като легитимно основание за определяне на общи ценности между ЕС и националното право.

Във втората подточка от раздела е разгледан въпросът за компетентността на конституционните съдилища през призмата на изискването за „национална юрисдикция“ и възможността на

⁵ Друмева, Емилия. Конституционно право. Пето допълнено и преработено издание, Сиела, 2018., 120-121.

конституционните съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС, както и правото на СЕС да откаже да допусне или да се произнесе, ако: не е налице реален спор в съответното конституционно производство; конституционен съд не е формулирал добре контекста на въпросите си; ако отправените въпроси не са от значение за решаването на казуса или са хипотетични; ако отправените въпроси не засягат приложението на правото на ЕС, ако Съдът на ЕС вече се е произнесъл по този въпрос, съгласно доктрината *acte éclairé*⁶ или ако отговорът на зададения въпрос е ясен, съгласно доктрината *acte claire*.⁷ Разгледани са и допълнителни особености на взаимоотношението, сред които: условия за отправяне на преюдициално запитване от национален конституционен съд; с възможност или задължение разполага конституционният съд да отправи преюдициално запитване и при какви условия; какво се случва, ако национален съд се е произнесъл относно конституционността на национална норма със същото съдържание като норма от националното право и необходимо ли е отправяне на преюдициално запитване при едновременно наличие на противоконституционното и нарушение на правото на ЕС на национална норма.

Втора глава: Особености на действието на националните конституции в контекста на правото на Европейския съюз

⁶ Виж Решение по дело *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV срещу Administration fiscale néerlandaise.*, Съединени дела 28 до 30-62, ECLI:EU:C:1963:6. Виж и т. 20 от Становището на Генерален адвокат *Jacobs* по дело *Wiener S.I. GmbH v Hauptzollamt Emmerich*, дело Case C-338/95, Становище: ECLI:EU:C:1997:352, което отива още по-напред в приложението на доктрината за преходни постановени решения и казва, Съдът би могъл да оцени отправения въпрос според „уместността му“. Въпросът е най-уместен, ако спомага за еднообразното приложение на правото на ЕС и е най-неуместен, когато има преходна практика на Съда, която лесно би могла да бъде приложена към съответния казус. Съда не възприема становището, така че то не е част от юриспруденцията.

⁷ Доктрината за *acte claire* гласи, че това е ситуация, в която правилното приложение на съюзното право е толкова явно, така че не оставя място за никакво съмнение за решаването на казуса. От латински език – *Clara non sunt interpretanda* – ясните правила не трябва да бъдат тълкувани.

Втора глава е структурирана **в три раздела** и изследва особеностите на действието на националните конституции в контекста на правото на Европейския съюз.

В Раздел първи е извършен сравнителноправен анализ на принципите определящи действието на правото на ЕС и техния аналог в националните конституции, както следва: непосредствена приложимост на нормите на конституцията и непосредствена приложимост на правото на ЕС; върховенство на конституцията и върховенство на правото на ЕС както и принципите на директния и индиректния ефект и връзката им с националните конституции.

Принципът на непосредственото действие на националните конституции и принципът на непосредствена приложимост на правото на Европейския съюз имат много сходства помежду си. И двата принципа са свързани с необходимостта на правните норми от съответния правен ред да не бъдат опосредявани във вътрешното право на държавите. Концептуално всички норми на националните конституции се ползват с непосредствено действие, макар част от тях да имат възможност да го проявят. По същия начин, всички норми на правото на ЕС се ползват от принципа на непосредствената приложимост, като само част от тях могат да го проявят, което става като част от принципа на директния ефект или принципа на върховенство. Обединяваща е функцията на конституционните норми и нормите от правото на ЕС да служат за годно правно основание за защита на правата на гражданите в съдебни производства. Така би могъл да се направи извода, че щом националният съдия има право да поиска тълкуване или преценка на валидност на съюзна норма пред СЕС, то би следвало да може да поиска (или дори прогласи) противоконституционност на национален закон, ако се съмнява в неговата конституционосъобразност.

И при националните конституции, и при правото на ЕС, върховенството е концептуално неограничено – прилага се по отношение на всички норми на конституцията спрямо вътрешното право; съответно прилага се по отношение на всички норми на правото на Европейския съюз спрямо националното законодателство на държавите членки. Върховенството на конституцията определя нейното най-високо място в йерархичното на вътрешния правен ред на държавите. Принципът на върховенство на съюзните норми определя, че в случай на противоречие с националните разпоредби от какъвто и да е ранг, включително конституционен, следва да бъдат пряко приложени разпоредбите на първичното и вторичното право на ЕС, а всяка национална норма, включително конституционна, става неприложима.

Това означава, че върховенството на правото на Европейския съюз се проявява единствено при колизия с вътрешното право, в който случай има предимство пред него. При конституциите върховенството се проявява както при колизия с вътрешни и международни източници (но не и с правото на ЕС), така и при йерархичното приемане на по-нисши по ранг правни актове. Възникването на върховенството на конституциите е логична последица от правно-съзидателния им характер, поради което възниква *ex lege*, без необходимост да бъдат извършвания никакви действия⁸. При евентуална колизия между двата принципа, предимство има принципът на върховенство на правото на Европейския съюз, съгласно установената практика на Съда на ЕС, освен ако частта от националната конституция попада в т.нар. „ненаруσιμο ядро на конституцията“ и може да бъде защитена чрез клаузата за защита на националната идентичност

⁸ Като илюстрация от друга правна система може да бъде посочено, че конституцията на Съединените американски щати също утвърждава върховенството си в чл. VI, пар. 2: „Настоящата Конституция и законите на Съединените щати, които ще се приемат въз основа на нея, както и всички договори, които са сключени или ще бъдат сключени в бъдеще от името на Съединените щати, представляват върховен закон на страната, а съдиите във всеки щат се задължават да го изпълняват независимо от каквито и да било противоречащи положения в Конституцията или в законите на отделните щати.“

или чрез другите способности за контрол (*ultra vires* и *national constitutional review*).

В раздела е разгледана и особената важност на директния ефект и на индиректния ефект и връзката им с конституциите на държавите членки.

Вторият раздел в логическа последователност предлага типологизиране на националните конституции според отношението им към правото на Европейския съюз в три категории, както следва: конституции, които изрично дават предимство на правото на ЕС (европейски конституционен суверенитет), конституции, които поставят върховните конституционни ценности над правото на ЕС (национален конституционен суверенитет) и конституции, които конклюдентно приемат върховенството на правото на ЕС (конституционна толерантност). Разделът завършва с дефиниране и отправяне на препоръки *de lege ferenda*, приложими при изготвяне и изменение на националните конституции на държавите членки и потенциалните кандидати за членство с цел осъществяване на по-голяма съвместимост и отвореност към съюзното право, като например: създаване на глава „Европейския съюз“, която урежда материята, засягаща членство в Съюза; предвиждане на конкретни разпоредби относно предоставянето на компетентност на наднационална общност; осигуряване на връзка с принципите на приложение на съюзното право и конституционните традиции на държавите членки; представителството в органите на Съюза (както е предвидено за националните органи) и използването на по-гъвкави норми с цел да не се забавя процеса на интеграция.

Раздел трети разглежда предизвикателствата във връзка с правните основания за съдействие между изследваните обекти – клаузата за зачитане на конституционната идентичност на държавите членки и принципа за лоялно сътрудничество. В тази част е въведен понятиен апарат, който е необходим за разбиране и изследване на взаимоотношението между правото на ЕС и националните конституции, който апарат стои в центъра

на авторовата теза, а именно понятието за „*ненарушимото ядро*“ на конституциите, което изразява базисните елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, фундаменталните ценности, принципи и правила в държавата, чието засягане би довело до нарушаване на връзката между двата правни реда, а в някои случаи и до прекратяването ѝ.

Нарушаването на това ядро би могло да възприеме като механизъм, който да се задейства, ако балансът между двата правни реда бъде нарушен. В този смисъл, *ненарушимото ядро на конституцията* е тази нейна част, която съдържа съществените елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, **която част не може да бъде засягана нито от друга държава, нито от правото на Европейския съюз.**

Настоящото изследване използва понятието за *ненарушимото ядро на конституцията* и свързаните с него *съществени конституционни правомощия*⁹, като не счита, че е възможно експлицитното предефиниране на такива правомощия в конституциите, т.е. предварително определяне какво влиза в ненарушимото ядро на конституцията не е възможно. Определянето на обхвата на ненарушимото ядро се извършва в конкретния случай на засягане, чрез прочит и тълкуване на конституцията и връзката ѝ със съюзното право. Нормите, които попадат в обхвата на ненарушимото ядро би следвало да са устойчиви както на външния влияния, например от страна на правото на ЕС или международното право, така и на вътрешни влияния, например при промяна на самата конституция.

Ако ядрото на конституцията бъде нарушено, това означава, че е нарушена и връзката между правото на ЕС и конституцията на държавата членка. В такава ситуация, държавата би могла да се защити по един от три възможни начина: чрез клаузата за защита на конституционната

⁹ На английски: *core competences*.

идентичност (*identity review*), чрез прогласяване на (*ultra vires review*) на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствие на съюзното право с конституцията (*national constitutional review*)

Трета глава: Проблеми на взаимоотношението между правото на ЕС и конституциите на ДЧ

Трета глава е структурирана в **два раздела** и изследва проблемите и предизвикателствата на взаимоотношението между правото на ЕС и конституциите на ДЧ.

Раздел първи разглежда конфликтните взаимоотношения с конституциите на държавите членки и прави предложение за систематизиране на практически ненормативни основания за влияние на националното право към наднационалното и *vice versa*: излизане извън границите на компетентност (*ultra vires*); проверка за съвместимост с националната конституция (*national constitutional identity*). Тук е анализирано действието на директивите, които изразяват конституционни принципи на правото на ЕС и общи конституционни традиции за държавите членки, но не са транспонирани в националното законодателство, както и необходимостта от промяна на конституцията при несъответствие с нивото на защита на правата на човека, предвидено в съюзното право, в две хипотези: когато конституциите предвиждат или допускат по-слаба защита от правата на човека, отколкото се предвижда в правото на ЕС; както и когато конституциите предвиждат по-висока степен на защита на правата на човека, отколкото в правото на ЕС, включително и в ситуация, в която областта на правото е хармонизирана, както и установяване на действието на директивите, които изразяват конституционни принципи на правото на ЕС и общи конституционни традиции за държавите членки, но не са транспонирани в националното законодателство.

Раздел втори създава рамка на механизмите осигуряващи съответствие между правото на Европейския съюз и националното право – както от гледна точка на инструментите на ниво ЕС са: съдебни производства и юриспруденцията на СЕС; институционални мерки и soft law инструменти, механизми за съответствие с участието на гражданите на Съюза, напр. например чл. 11 ДФЕС¹⁰ относно участието на гражданите в демократичния живот на ЕС чрез гражданска нормотворческа инициатива, правото на петиции до Европейския парламент¹¹ и дори правото на пряко обръщение към органите на ЕС.

А от гледна точка на националното право съответствие се постига чрез фигурата на специфични конституционни норми; практиката на конституционните съдилища, контрола за субсидиарност от националните парламенти и чрез навременното и правилно транспониране на съюзното законодателство.

Когато става въпрос за защита на националните конституции от правото на ЕС, това може да стане чрез: трите специфични способа за защита на националните конституции: контрол за спазване на конституционната идентичност (identity control); контрол за спазване на пределите на компетентност от страна на Съюза (ultra vires control) и проверка за съвместимост с правото на ЕС (national constitutional review); чрез институционната рамка на ЕС, която е така структурирана, че държавите членки могат да защитават собствените си интереси; чрез принципа на субсидиарността и контрола от националните парламенти; чрез функцията на гражданите (напр. неодобрение на нови учредителни договори) и чрез норми на конституцията, които не позволяват нейното лесно изменение.

¹⁰ Чл. 11, ал. 4 ДФЕС Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.

¹¹ Вж. чл. 24, пар. 2 ДФЕС, чл. 227 ДФЕС.

Когато става за въпрос за защита на правото на ЕС от националните конституции, това може да стане чрез клаузата за лоялно сътрудничество, чл. 4, пар. 3 ДЕС; чрез институционната рамка на ЕС, която е така структурирана, че Съюзът да може да защитава собствените си интереси чрез Европейската комисия; чрез практиката на Съда на ЕС и преюдициалните запитвания; чрез производствата пред Съда на ЕС, в т.ч. производството за установяване на нарушение на ДЧ; чрез механизми, съблюдаващи спазването на „върховенството на закона“ и санкция чрез спиране на средствата от европейските фондове, както и чрез процедурата за суспендиране на права, предвидена в чл. 7, пар. 3 от ДЕС.

Заклучение

В заключението е посочено, че националните конституции заемат най-високото място в йерархията на източниците на националното право. Същевременно те са юридически вход на правото на Европейския съюз към вътрешния правен ред на държавите членки. Ако всички европейски конституции се слоят в една, тя би изглеждала така: обществен договор и върховен закон, на който другите закони не могат да противоречат, основан на суверенитета и определящ условията, при които народът може да упражнява пряка власт при зачитане на основните права и свободи на човека, и следящ за справедливостта, легитимността и върховенството на правовия ред. Едновременно с това, в контекста на настоящото изследване, всяка една от тях следва да е годна да осигури възможност за членство в Европейския съюз и да представлява легитимно основание за утвърждаване на основните ценности за съответния правен ред; да даде гаранция за функционирането на съюзното право, като при необходимост да може да определи и защити *ненарушимото си ядро*. Необходимо е конституцията да бъде стабилна основа за провеждане на диалог със Съда на ЕС и държавите членки, както и да гарантира собственото си

върховенството в светлината на действие на принципа на върховенство на правото на ЕС. Също толкова важно, като контролен механизъм, е да бъде адекватна основа за преценка дали правото на ЕС не надхвърля рамката на предоставената компетентност. Тези специфични функции често се проявяват и са обект на преюдициални запитвания до Съда на ЕС. Поради тази причина, в общия случай Съда на ЕС признава правото на конституционните съдилища, в качеството им на национална юрисдикция, да отправят такива въпроси, стига съответният конституционен съд да отговаря на критериите на европейския и националния правопорядък. Затова и при осъществяване на връзката между националната конституция и правото на ЕС, конституционният съд е длъжен да отправи преюдициално запитване относно тълкуването на правото на ЕС и относно валидността на норма, за да може Съдът на ЕС да се произнесе с общозадължително решение. Обстоятелството, че конституционният съд е обявил национална мярка за съвместима с националната конституция, не възпрепятства възможността за отправяне на преюдициално запитване от страна на националните юрисдикции. Фактът, че съд на държава членка може да сезира конституционен съд с въпрос за конституционността на национална мярка, няма отношение към възможността (в случай на по-долни инстанции) или задължението (в случай на последни инстанции) на този съд да отправи преюдициално запитване съгласно чл. 267 ДФЕС. Конституционен съд може да не отправи преюдициално запитване, в съответствие с изведената от решение *Cilfit* съдебна практика само ако са изпълнени условията за *acte clair* или *acte éclairé*. През тази призма националните конституционни съдилища са поставени два вида отговорности: да следят за тълкуването и прилагането на конституцията – задължение, което има единствено конституционния съд и да съблюдават за правилното прилагане на правото на Европейския съюз - задължение, което имат всички национални съдилища. Това означава, че в рамките на

производство за установяване на противоконституционност на национална норма, съответният конституционен съд може да се произнесе, че съответната норма нарушава също и правото на Европейския съюз. Независимо дали конституционният съд е обявил национална мярка за съвместима или несъвместима с националната конституция, този факт не възпрепятства възможността за отправяне на преюдициално запитване от страна на националните юрисдикции, включително самия конституционен съд, доколкото въпросът касае приложението на правото на ЕС.

Според отношението им към правото на Европейския съюз, националните конституции се класифицират в три категории, както следва: конституции, които изрично дават предимство на правото на ЕС (европейски конституционен суверенитет), конституции, които поставят върховните конституционни ценности над правото на ЕС (национален конституционен суверенитет) и конституции, които конклюдентно приемат върховенството на правото на ЕС (конституционна толерантност), като хипотезата на национален конституционен суверенитет не следва да бъде подкрепена, тъй като би могла да обоснове възникването на опасни прецеденти.

Въз основа на прочита на конституциите на държавите членки, могат да бъдат отправени следните препоръки *de lege ferenda* за тяхната отвореност към правото на ЕС: предвиждане на възможност за уреждане на въпросите, свързани със Съюза в тематична глава „Европейски съюз“, която урежда различни аспекти относно членството в Съюза и волята на държавата да участва в процеса на европейска интеграция; включване на разпоредби, свързани с делегирането на компетентност на Съюза и уеднаквяването на използваната терминология чрез въвеждане на общо понятие, напр. „предоставяне на компетентност“. Конституциите биха могли да направят препратка към или уреждане на принципите на приложение на правото на Европейския съюз, общите съюзни принципи и

конституционните традиции на държавите членки, както и към принципа за лоялно сътрудничество, който създава огледално задължение на държавите членки в светлината на зачитане на конституционната им идентичност от страна на ЕС. Освен принципите на приложение на съюзното право, конституциите следва да отчетат и функционирането на институциите на Европейския съюз и да бъдат доколкото се може по-гъвкави, за да не забавят процеса на интеграция, ако, разбира се, това съответства на общата воля за ниво на интеграция.

Анализът на принципите по двойки на непосредствена приложимост и върховенство на правото на ЕС с техния аналог в националните конституции – непосредствена приложимост на конституционните норми и върховенство на конституцията показва, че тези принципи могат безпрепятствено да функционират, като върховенството на съюзното право не противоречи на върховенството на конституцията. Анализът на принципите постави и някои въпроси, като например възможно ли е пререшаване на правен спор, ако закона по делото е противоречал на правото на Европейския съюз, както и възможно ли е пререшаване на правен спор, ако приложеният закон пред съда е бил противоконституционен. Общият принцип касае, че не се допуска пререшаване на вече решени правни спорове, при които приложеният закон противоречи на съюзното право (макар че при противоречие с правото на ЕС е установен прецедент по делото *Kuhne and Heitz*), но би могло да се направи предложение *de lege ferenda*, при спазване на принципа на правната сигурност, ако приложеният по делото закон е бил противоконституционен, то неговото обявяване като такъв да има обратна сила¹². Ако приложеният по делото закон е противоречал на съюзното

¹² Такава хипотеза щеше да е особено необходима, ако реформата в държавната администрация, която се целеше с чл. 7, ал. 2, т. 8 от Закона за държавния служител, Обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г. беше успяла, т.е. ако бяха освободени от длъжност поради несъвместимост огромно количество пенсионирани, но работещи, служители. Конституционният съд на България се произнесе с Решение № 3 от 2019 г., че

право, лицето няма възможност да иска пререшаването му, но ако вредите са причинени от достатъчно съществено нарушение на съюзното право, лицето следва да има право да търси обезщетение в предвиден общ или специален ред, като за България въпросът е решен с приложението на чл. 2в от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди¹³ и доктрината Frankovich¹⁴.

Всяка конституция е уникална, тъй като отразява националните, конституционните, културните, езиковите, териториалните и други особености на съответната държава членка. Това означава, че в нейните разпоредби могат да се съдържат такива положения, свързани с националната идентичност, които нямат аналог в други конституции или в правото на ЕС и правят законосъобразно дерогирането на приложението на съюзното право в специфични хипотези. За да бъдат разбрани тези хипотези, в рамките на основната теза на автора стои предложението за въвеждане на понятието за *ненарушимото ядро на конституцията* като израз на най-съществените елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, нейните фундаментални ценности, принципи и правила представляват нейното ненаруσιμο ядро.

Тази съществена част от конституциите не може да бъде нарушена от действието на правото на Европейския съюз, без това да рефлектира на нейната стабилност, цялост и суверенност. Поради тази причина, в случай на необходимост, ненарушимото ядро на конституциите може да бъде защитено по три начина: чрез клаузата за защита на конституционната

разпоредбата е противоконституционна. И ако имаше освободени служители на това основание, би следвало те да можеха да бъдат възстановени на работа, т.е. обявяването за противоконституционна разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 8 да предизвиква последици с обратна сила.

¹³ Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Обн. ДВ. бр.60 от 5 Август 1988 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 94 от 29 Ноември 2019 г.

¹⁴ Решение по дело Frankovich от 19 ноември 1991 г., съединени дела C-60/90 и C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428. Относно отговорността за вреди на държавата вж. и дела Brasserie du pêcheur и Köbler.

идентичност, чрез прогласяване на *ultra vires* на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствие на съюзното право с конституцията (*national constitutional review*). Анализът на този институт показва, че ядрото на конституцията не може да бъде предварително определено, то трябва да бъде изведено, да бъде идентифицирано в конкретната ситуация. Независимо от това, това понятие възлага две основни отговорности – на Европейския съюз – да зачита ненарушимото ядро на конституциите на държавите членки, а на държавите – да не злоупотребява с нея.

Част от практическите проблеми възникват при защитата на основните права на човека, като например: какво се случва, ако националните конституции предвиждат по-висок стандарт на защита на правата на човека от този, който предлага съюзното право. Какво се случва, ако в конкретната област отношенията със Съюза са предмет на хармонизация? А ако конституциите предвиждат по-нисък стандарт на защита, но националният подход е свързан с даване на предимство на конституцията, а не на правото на ЕС? Макар и реципрочни случаи, подходът трябва да е общ – осигуряване на предимство на правото на ЕС при колизия с националното право, дори това да означава промяна на конституцията. Освен отправените препоръки относно съдържанието на националните конституции, в рамките на изследването са направени предложения *de lege ferenda* относно уеднаквяване на терминологията, касаеща трансфер на власт (прехвърляне; делегиране; упражняване) чрез използване на понятието „предоставяне на компетентност“; въвеждане на идеята за „ненаруσιμο ядро на конституцията; препоръка към практиката да установи директен ефект на конституционни принципи от правото на ЕС, когато са възпроизведени във вторично законодателство; разширяване на приложението на принципа на индиректният ефект по отношение на тълкуването на конституциите в държавите членки, възможност на националния съдия да откаже прилагането на противоконституционен

закон в национално производство по същия начин както може да откаже прилагането на национална норма, която противоречи на правото на ЕС. Предвид своята отвореност към правото на Европейския съюз, българската Конституция би могла да възприеме всяко едно от тези предложения.

На база на горепосоченото може да се направи заключение, че разглежданите взаимовръзки и достижения на правото на ЕС следват от взаимното навлизане на съюзното право в националното право и *vice versa*, с основополагащо значение на ролята на националните конституции. Нещо повече, тази именно тази роля на националните конституции е определяща за съществуването на изследваната връзка и свидетелства за оригиналния характер на взаимоотношението между съюзния правен ред и конституциите на държавите членки. А центърът на това взаимоотношение, разгледан през хипотезите на най-различни усложнения на взаимоотношението е т.нар. ненарушимо ядро на конституцията, изразяващо базисните елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, нейните фундаментални ценности и принципи, което ядро може да бъде защитено по три начина: чрез клаузата за защита на конституционната идентичност, чрез прогласяване в *ultra vires* на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствие на съюзното право с конституцията (national constitutional review), което ядро има една основна функция: да запази съществуването на конституцията и нейната връзка със суверенитета, дори и това да означава да постави граница на легитимните предели на правото на Европейския съюз.

III. СТАТИИ НА АВТОРА, СВЪРЗАНИ С ПРЕДМЕТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. **Ташуков, Андон.** Правни аспекти на действието на правото на ЕС според конституциите на държавите-членки. В: Научни трудове на Института за държавата и правото, 14, ИДП - БАН, 2016, 228-238.

2. **Ташуков, Андон.** Ненарушимото ядро на конституциите в контекста на правото на Европейския съюз. В: Сборник с доклади от национална конференция на докторантите в областта на правните науки, 1, Институт за държавата и правото - Българска академия на науките, 2017, 247-253.

3. **Ташуков, Андон.** Механизми за съответствие между националния правен ред и правото на Европейския съюз от съдебен, конституционен и институционален порядък. В: Сборник с доклади от национална конференция на докторантите в областта на правните науки, 1, ИДП - БАН, 2018, 330-340.

4. **Ташуков, Андон.** Функционална компетентност на българската координационна служба за борба с измамите (АФКОС) в контекста на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз. В: Сборник в чест на 70-годишнината на проф. д-р Емил Константинов, ИДП при БАН, 2018, с. 452-463.

5. **Ташуков, Андон.** Административни разследвания за защита на финансовите средства на Европейския съюз. Списание *Studia Juris*, 1, 2019, с. 70-75.

6. **Ташуков, Андон.** Проблеми на взаимоотношението между правото на Европейския съюз и конституционните съдилища на държавите членки. В: Сборник с доклади от IX национална конференция на докторантите в областта на правните науки, 1, Институт за държавата и правото, 2020 г., с. 132-144.