

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ
ОХРИДСКИ“ ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Том 87

ANNUAL OF SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”
FACULTY OF LAW

Volume 87

СЪОТНОШЕНИЕТО НА ВЪТРЕШНОТО ПРАВО И ПРАВОТО НА ЕС В СВЕТЛИНАТА НА ПРАКТИКАТА НА СЪДА НА ЕС ОТНОСНО ЗАЧИТАНЕ НА КОСТИТУ ЦИОННАТА ИДЕНТИЧНОСТ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС

ХРИСТО ХРИСТЕВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Въпросът за съотношението между вътрешното право и правото на европейската интеграция е един от големите въпроси на доктрината на правото на ЕС, а и на доктрината на вътрешното право в държавите членки още от първите години на европейския процес. Въпреки че след извеждането и утвърждаването на принципа на примат в практика на Съда на ЕС, този въпрос се считаше в общ порядък за изяснен, въвеждането на изрично изискване за зачитане на националната идентичност на държавите членки с Договора от Маастрихт и възможните проявления на това изискване, свързани с основни елементи на конституционната уредба, отново направи актуален въпроса, какви са проявленията на принципа на примат на правото на ЕС над вътрешното право и доколко този принцип, определящ действието на правото на европейската интеграционна система спрямо вътрешното право, може да бъде дерогиран или ограничен с оглед зачитането на националната идентичност на държава членка в нейните конституционни измерения.

* Доцент, преподавател по право на ЕС в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, доктор по публичноправни науки от Университета на Нанси, Франция.

* Associate Professor in European Law at the Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“, PhD in Public Law from the University of Nancy, France.

Доколкото в доктрината са развити различни виждания относно същността и после диците на изведеното в чл. 4, пар. 2 ДЕС изискване за зачитане на националната идентичност на държавите членки на ЕС, настоящата студия има за предмет да бъде изяснено точното съдържание на задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки на европейската интеграционна система в светлината на практиката на Съда на ЕС. В частност, тя има за цел да отговори на въпроса, какви конкретни проявление това изискване има по отношение на националната конституционна уредба и води ли неговото включване в корпуса норми на първичното право на европейската интеграция до ревизиране на установената практика на висшата интеграционна юрисдикция относно съотношението между вътрешното право и правото на европейската интеграция?

Чрез внимателния прочит на практиката на Съда на ЕС относно изискването за зачитане на националната идентичност на държавите членки на Европейския съюз в нейните конституционни измерения, настоящата студия ще докаже, че изведеното в чл. 4, пар. 2 ДЕС изискване не води до ограничаване на примата на правото на ЕС над вътрешното право, а създава ново изрично основание на правото на Съюза, позволяващо прилагането на норми на интеграционната уредба да бъде ограничено в предвидена от Учредителните договори хипотеза.

Ключови думи: зачитане на националната идентичност на държавите членки на ЕС, национална конституционна идентичност, принцип на примат, съотношение на правото на ЕС и вътрешното право, практика на Съда на ЕС.

THE RELATIONSHIP BETWEEN DOMESTIC LAW AND EUROPEAN UNION LAW IN LIGHT OF THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE CONCERNING THE CONSTITUTIONAL IDENTITY OF THE MEMBER STATES OF THE EU

Assoc. Prof. HRISTO HRISTEV*

Department of International Law and International Relations

Abstract: The question of the relationship between domestic law and the law of the European integration has been one of the major issues in the doctrine of EU law and in the doctrine of domestic law within the Member States since the first years of the European process. Although, after the affirmation of the Principle of primacy in the case law of the Court of Justice, this issue was generally considered clarified, the introduction of an explicit requirement to respect the national identity of the Member States by the Maastricht Treaty and the possible manifestations of this requirement, associated with basic elements of the national constitutional framework, has once again raised the question of what the consequences of the Principle of primacy of the EU law over domestic law are and to what extent this principle, defining the effect of the law of the European integration system on domestic law, can be derogated or limited in view of respecting the national identity of a Member State within its constitutional dimensions.

Insofar as different views have been developed regarding the nature and consequences

of what has been provided as a requirement to respect the national identity of the Member States in Art. 4, para. 2 TEU, the purpose of this study is to clarify the exact content of the obligations

396

to respect the national identity of the Member States of the European integration system in light of the case law of the Court of Justice. In particular, it aims to answer the question of what specific manifestations this requirement has in relation to the national constitutional framework and whether its inclusion in the primary law of European Union leads to a revision of the established relationship between domestic law and the law of European integration?

By a careful reading of the case law of the Court of Justice of the European Union this study will prove that the provision in Art. 4, para. 2 TEU does not limit the primacy of the EU law over domestic law, and instead it creates a new explicit basis, allowing to limit the application of the rules of the EU law in a case specifically provided by the Founding Treaties.

Keywords: respect of the national identity of the Member states of the European Union, national constitutional identity, principle of primacy, relationship between domestic law and EU law, case law of the Court of Justice of the European Union.

Въпросът за съотношението между вътрешното право и правото на европейската интеграция е един от големите въпроси на доктрината на правото на ЕС, а и на доктрината на вътрешното право в държавите членки още от първите години на европейския процес. Въпреки че след извеждането и утвърждаването на принципа на примат в практика на Съда на ЕС, този въпрос се считаше в общ порядък за изяснен, въвеждането на изрично изискване за зачитане на националната идентичност на държавите членки с Договора от Маастрихт и възможните проявления на това изискване, свързани с основни елементи на конституционната уредба¹, отново направи актуален въпроса, какви са проявленията на принципа на примат на правото на ЕС над вътрешното право и доколко този принцип, определящ действието на правото на европейската интеграционна система спрямо вътрешното право, може да бъде

¹ В доктрината и в практиката на Съда на ЕС по въпросите на съотношението между националната конституционна уредба на държавите членки и правото на ЕС могат да бъдат срещнати както понятието „зачитане на националната идентичност“, така и понятие то „зачитане на конституционната идентичност“. Съществуват различни мнения доколко тези две категории са равнозначни или респективно имат самостоятелна същност и значение – вж. в този смисъл Martin, S. L'identité de l'État dans l'Union européenne : entre «identité nationale» et «identité constitutionnelle». – In: *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, № 91, 13–44. Настоящият анализ изхожда от наложеното в практиката на Съда на ЕС разбиране, че категорията „конституционна идентичност“ е едно от измеренията на задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки, произтичащо от чл. 4, пар. 2 ДЕС. Доколкото именно това измерение е от определящо значение за прила

гането на правото на ЕС в държавите членки, в настоящия анализ формулировките „зачитане на конституционна идентичност“, „зачитане на националната идентичност в нейните конституционни измерения“ и „зачитане на националната конституционна идентичност“

ще бъдат използвани като синоними. В отделни случаи понятието „зачитане на националната идентичност“ също ще бъде използвано като общо понятие, означаващо предвиденото в чл. 4, пар. 2 ДЕС положение, от което произтичат и определени последици, които се отнасят до прилагането на правото на ЕС.

397

дерогиран или ограничен с оглед зачитането на националната идентичност на държава членка в нейните конституционни измерения.

Доколкото в доктрината са развити различни виждания относно същността и последиците на изведеното в чл. 4, пар. 2 ДЕС изискване, като някои автори поддържат идеята, че зачитането на националната идентичност на държавите членки в нейните конституционни измерения води до промяна на изведената формула на съотношение между правото на ЕС и вътрешното право²,

интерес представлява да бъде изяснено точното съдържание на задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки в светлината на практиката на Съда на ЕС. В частност, следва да бъде потърсен отговор на въпроса, какви конкретни проявления това изискване има по отношение на националната конституционна уредба и води ли неговото включване в корпу са норми на първичното право на европейската интеграция до ревизиране на установената практика на висшата интеграционна юрисдикция относно съотнoшението между вътрешното право и правото на европейската интеграция?

За да бъде даден изчерпателен отговор относно това, променя ли се съотношението на вътрешното право и правото на ЕС след въвеждането на изрично изискване за зачитане на националната идентичност на държавите членки, следва на първо място да бъде изяснено какво е установеното положение в практиката на Съда на ЕС преди въвеждането на чл. 4, пар. 2 ДЕС, да бъде анализирана практиката на Съда по прилагане на изискването за зачитане на националната идентичност на държавите членки в нейните конституционни измерения, като на тази основа се обобщи, дали са налице достатъчно елементи, позволяващи заключението, че формулата на съотношение между вътрешното и интеграционното право е променена. Чрез внимателния прочит на практиката на Съда на ЕС относно зачитане на конституционната идентичност на държавите членки на Европейския съюз, настоящата студия ще докаже, че изведеното в чл. 4, пар. 2 ДЕС изискване не води до ограничаване на примата на правото на ЕС над вътрешното право. То създава изрично основание на правото на Съюза, позволяващо прилагането на норми на правото на ЕС да бъде ограничено в предвидена от

Учредителните договори хипотеза, с оглед зачитане на конституционната идентичност на една или друга държава от Съюза.

I. Съотношение на правото на ЕС и вътрешното право на държавите членки с оглед принципа на примат

1. Безспорно е, че в никой от трите Учредителни договора на Европейските общности, нито в някое от влезлите в сила техни изменения, е налице

² Вж. в този смисъл **Bogdandy**, Armin von, Stephan **Schill**. Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under Lisbon Treaty. – In: Common Market Law Review, 2011, Vol 48, 1417–1454.

398

изрично разрешение относно съотношението между правото на европейската интеграция и вътрешното право на държавите членки на Европейските общности, а по-късно и на Европейския съюз. В Учредителните договори в по-широк план не са налице и общи правила относно реда на прилагане на интеграционното право в държавите членки.

2. В тези условия в първите години след влизане в сила на Учредителните договори, някои държави се опитват да приравнят прилагането на правото на европейската интеграция на реда, по който прилагат международноправните актове, с които са обвързани. Именно в отговор на тези опити се стига до историческите решения на Съда на ЕС от началото на 1960 година, в които интеграционната юрисдикция въз основа на системно и телеологично тълкуване на други разпоредби на Договорите определя, че правният ред на европейската интеграция е нов правен ред, различен от международното право, който се характеризира с директен ефект на разпоредбите, които предоставят безусловно права на частноправни субекти³ и с примат на нормите на правото на европейската интеграция над нормите на вътрешното право⁴.

3. В решението по делото *Van Gend en Loos*, за да определи, дали частноправните субекти могат да се позовават на разпоредби на Договора за създаване на Европейската икономическа общност в спорове пред националните съдилища, Съдът на ЕС приема:

„[...]Целта на Договора за ЕИО, а именно създаването на общ пазар, чието функциониране засяга пряко правните субекти в Общността, предполага, че този Договор е повече от едно споразумение, пораждащо единствено взаимни задължения за държавите, които са страни по него.

³ Решение от 5 февруари 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1. Поняти

ето „директен ефект“ беше общо наложено в източниците по право на ЕС на български език преди присъединяването на страната към ЕС. След присъединяването в официалните преводи на решенията на Съда се използва както понятието „пряко действие“, така и по нятието „директен ефект“. Предвид това, че доминиращата част от българската доктрина използва понятието „директен ефект“, то ще бъде използвано и в настоящото изложение.⁴ Решение от 15 юли 1964, *Costa с. ENEL*, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66. Следва да се подчертае, че в официалните преводи на решения на Съда на ЕС след присъединяването на България към ЕС се използва понятието „предимство“. Понятието „предимство“ обаче е наложено в българското право и правна доктрина като понятие, означаващо съотноше нието между международното и вътрешното право, което е в същността си принципно различно от съотношението между правото на ЕС и вътрешното право. От друга стра на преди присъединяването на страната към ЕС понятието „примат“ беше използвано от доминиращата част от авторите на доктрината, а като негова алтернатива се използваше „върховенство“, но не и „предимство“. С оглед на това в настоящото изложение за оз начаване на съотношението между правото на ЕС и вътрешното право ще се използва понятието „примат“.

399

[...]Общността съставлява нов правов ред на международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени области, и чиито субекти са не само държавите членки, но и техните граждани.

Поради това, независимо от законодателството на държавите членки, общностното право налага задължения на частноправните субекти и също временно е предназначено да поражда права, които стават част от техния па тримониум [...]“⁵.

4. Значително по-ясно същността на възприетия от Съда на ЕС системен и телеологичен прочит на различни разпоредби на Учредителните договори, въз основа на който Съдът определя, че правният ред на европейската интеграция има самостоятелен характер и неговите норми се прилагат по особен ред, като те имат примат над вътрешното право в случай на противоречие, се вижда в решението по делото *Costa с. ENEL*⁶. При липсата на изрична уредба относно съотношението между актовете и нормите на вътрешното право на държавите членки и нормите на интеграционното право, Съдът определя, че:

„[...] За разлика от обичайните международни договори, Договорът за ЕИО е създал собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите членки с влизане в сила на Договора и който националните юрис дикции са длъжни да прилагат.

Като са създали за неограничен период от време общност, която има свои собствени институции, правосубектност, правоспособност, способност за международно представителство, и по-специално реални правомощия, про изтичащи от ограничаване на компетентност или прехвърляне на правомощия от държавите към Общността, държавите са ограничили

суверенните си права, макар и в ограничен брой области, и по този начин са създали корпус от правни норми, приложим по отношение на техните граждани и самите тях.

Това интегриране в правото на всяка държава членка на разпоредби, произтичащи от общностен източник, и по-общо текстът и духът на Договора, водят като естествен резултат до невъзможност за държавите да налагат с предимство пред правен ред, приет от тях на основа на взаимност, последваща едностранно приета мярка, която следователно не може да бъде противоположна на този правен ред.

В действителност изпълнителната сила на общностното право не може да бъде различна в различните държави в резултат от последващо вътрешно законодателство, без това да застраши постигането на целите на Договора, съдържащо се в член 5, параграф 2, и без да провокира дискриминация, забранена от член 7.

⁵ Решение по дело Van Gend en Loos, 26/62, цит. ⁶ Решение по дело Costa / ENEL, 6/64, цит.

400

[...]От всички тези съображения следва, че тъйкато има автономен източник, на произтичащото от Договора право поради неговия специфичен и оригинален характер не би могла да се противопостави в съдебно производство каквато и да е вътрешноправна разпоредба, без то да бъде лишено от общностния си характер и без да се постави под съмнение правната основа на самата Общност.

Поради това извършеното от държавите прехвърляне от техния вътрешен правен ред към общностния правопорядък на правата и задълженията, съот ветстващи на разпоредбите на Договора, води до окончателно ограничаване на техните суверенни права, което не може да бъде преодоляно чрез последен едностранен акт, несъвместим с понятието за Общност⁷.

Така, като разглежда целите, за които са създадени Европейските общности и като тълкува в системната им свързаност редица разпоредби на Учредителните договори, които установяват институционалната рамка на европейската интеграция, Съдът приема, че явната логика, вложена в Договорите е, че държавите членки не могат да ограничат или препятстват прилагането на интеграционното право чрез едностранни вътрешноправни мерки. Оттук Съдът на ЕС извежда и закономерното правилото, че в случай на противоречие между норма на вътрешното право и норма на правото на ЕС, нормата на вътрешното право не се прилага⁸.

5. Въпросът за съотношението между вътрешното право на държави те

членки и правото на Европейския съюз разбира се не е просто въпрос на свързване действието на европейската и националните правни системи, нито е просто израз на необходимостта от яснота и кохерентност в прилагането на правната уредба, интимна потребност, която живее в душата на всеки юрист. Както може да бъде видяно още в първите решения на Съда на ЕС, свързани с принципа на примат, съотношението между вътрешното право и правото на ЕС отразява най-значимата същностна характеристика, която има европейската интеграционна система⁹. За разлика от класическите международни организации европейската интеграция не представлява институционално средище за междудържавно сътрудничество, в рамките на което държавите, въз основа на принципа на суверенното равенство, присъщ за международното право, обсъждат и решават чрез единодушие определени въпроси, приемат правна уредба по тях и я прилагат според формите и способите, предвидени във вътрешното им право. Напротив, европейската интеграционна система се основава на пре доставянето на властови правомощия, произтичащи от суверенната власт на държавите на общи институции, създадени, за да осигурят постигането на об

⁷ Ibid.

⁸ Решение от 9 март 1978, Simmenthal, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, т. 21–23. ⁹ Вж. Семов, Атанас. Принципи на прилагане на правото на Европейския съюз. София: Институт по публична администрация и европейска интеграция, 2008, с. 154 и сл.

щите цели, изведени в Учредителните договори, да прилагат уредбата на тези договори и да регулират вместо държавите определени въпроси от общ интерес – в частност да способстват за изграждането и функционирането на единен вътрешен пазар между държавите от ЕС. Иначе казано, ако международните организации са институционални форми на междудържавно сътрудничество,

Европейският съюз представлява нов вид институционална организация, носител на публична власт, която регулира различни области на обществени отнoшения, вместо или съвместно с участващите в нея държави. Това положение намира красноречив израз както в решението по делото *Costa с. ENEL*, така и в по-късни решения на Съда, като Становище 1/91¹⁰ или Становище 2/13¹¹.

Именно поради тази особеност на установеното чрез Учредителните договори или прието от създадените с тях институции право не може да бъде про тивопоставено вътрешното право. Възприемането на друг прочит на въпроса за съотношението между вътрешното и интеграционното право би направи ло невъзможно съществуването на единен вътрешен пазар, който няма как да функционира ефективно без протичащите в него отношения да са подчинени на определен порядък общи правила, еднакво приложими във

всички държави членки. Да се приеме, че държавите членки могат да ограничават или дерогират действието на правото на европейската интеграция чрез едностранни вътреш неправни мерки, извън общо установените в Учредителните договори хипотези, би означавало да се пренебрегнат особените цели, с които Договорите са сключени и да се игнорира материалната същност на системата от нормативни разрешения, установени с тях.

6. Известно е още, че висшата интеграционна юрисдикция определя, че примат имат всички норми на правото на ЕС над всички норми на вътрешното право, независимо от вида източник, в който се съдържа интеграционната норма и респективно, нормата на вътрешното право. Съдът определя също, че приматът на нормите на правото на ЕС се проявява включително по отношение ние на националната конституционна уредба на държавите членки¹², както и на международноправната уредба, с която държавите членки са обвързани¹³.

¹⁰ Становище 1/91 от 14 декември 1991, ECLI:EU:C:1991:490. ¹¹ Становище 2/13 от 18 декември 2014, ECLI:EU:C:2014:2454 ¹² Решение от 17 декември 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114, т. 3; Решение от 8 октомври 1986, Keller, 234/85, ECLI:EU:C:1986:377, т. 7; Решение от 17 октомври 1989, Dow Chemical Ibérica e.a., 97/87, 98/87 и 99/87, ECLI:EU:C:1989:380, т. 7; Решение от 2 юли 1996, Комисията с. Люксембург, C-473/93, ECLI:EU:C:1996:263, т. 38; Решение от 8 септември 2010, Winner Wetten, C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503, т. 61; Решение от 15 януари 2013, Križan e.a., C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8, т. 70; Решение от 11 януари 2000, Kreil, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2, т. 12-19. ¹³ В този смисъл ясно говори чл. 351 ДФЕС. Вж. също Решение от 19 ноември 1975, Douaneagent der Nederlandse Spoorwegen, 38/75, ECLI:EU:C:1975:154, т. 15 и 16; Решение

402

7. Като основни проявления на принципа на примат Съдът на ЕС утвърждава серия задължения на националните органи, които целят да гарантират ефективното прилагане на изведената формула на съотношение между вътрешното право на държавите членки и правото на Европейския съюз. По силата на принципа на примат всички национални органи в рамките на своята компетентност са длъжни да не прилагат вътрешноправни норми, които противоречат на норми на правото на ЕС¹⁴. Това задължение лежи с особена тежест върху националните съдилища. Нещо повече, във връзка с практика на италианския конституционен съд, по смисъла на която общите съдилища не могат да се произнасят по въпроса за съответствие между вътрешното и интеграционното право, а трябва да отнасят решаването на този въпрос по особен процесуален ред до органа за конституционен контрол и той да решава, дали е налице противоречие, Съдът на ЕС определя, че всеки национален

съд, сезиран със спор, в който е приложимо правото на ЕС, има правото и задължението да се произнася относно съответствието на вътрешното право с правото на ЕС¹⁵. В последващата си практика висшата интеграционна юрисдикция потвърждава, че вътрешното право не може да ограничава общите съдилища да преценяват съответствието между вътрешното право и правото на ЕС в рамките на общо разглежданите от тях дела, нито да ги обвързва да отнасят въпросите за съответствие между правото на ЕС и разпоредби на вътрешното право до органите за конституционен контрол, като ги лишава от възможността сами да преценяват съответствието между правото на ЕС и вътрешното право¹⁶.

В решението си по делото *Factortame* Съдът допълва, че за да гарантират ефективното прилагане на правото на ЕС спрямо частноправните субекти, когато пред тях е висящ въпрос за преценка на съответствието на норми на вътрешното и интеграционното право, националните съдилища имат право по силата на чл. 4, пар. 3 ДЕС да налагат привременни мерки, в това число, да спрат прилагането на национална законодателна уредба, дори когато това не е предвидено във вътрешното право¹⁷. Висшата интеграционна юрисдикция е определила още, че в случай на противоречие между норма или акт на вътрешното право и норми на правото на ЕС, държавите членки са обвързани да изменят или отменят съответните национални разпоредби, за да не засягат

от 26 октомври 1982, *Hauptzollamt Mainz / Kupferberg & Cie.*, 104/81, ECLI:EU:C:1982:362, т. 14; Решение от 3 септември 2008, *Kadi*, C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, т. 304.¹⁴ Решение от 12 юни 1990, ФРГ с. Комисията, 8/88, ECLI:EU:C:1990:241, т. 13; Решение от 22 юни 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, ECLI:EU:C:1989:256, т. 33; Решение от 28 юни 2001, *Larsy*, C-118/00, ECLI:EU:C:2001:368, т. 52.¹⁵ Решение по дело *Simmenthal*, 106/77, цит., т. 21–24.¹⁶ Решение от 22 юни 2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363 ; Решение от 11 септември 2014, *A*, C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195.¹⁷ Решение от 19 юни 1990, *Factortame*, дело C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257, т. 20–23.

403

правната сигурност, основен принцип на правото на ЕС¹⁸ и за да не нарушават принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в чл. 4, пар. 3 ДЕС¹⁹. Съдът не двусмислено посочва също, че това задължение се проявява и по отношение на националната конституционна уредба²⁰.

8. Принципът на примат е предмет на ясна и последователна съдебна практика в продължение на десетилетия и въпреки наличието на особени моменти в прилагането на правото на ЕС в някои периоди в отделни държави членки като ФРГ²¹, Италия²² или Франция²³, изведената и поддържана от висшата интеграционна юрисдикция формула за съотношението между

вътрешното право и правото на ЕС и произтичащите от нея основни последици, бива приета от държавите членки, без никоя от тях да е правила опит да ревизира установе ните от Съда положения при измененията на Учредителните договори. Нещо повече, в подписания Договор за създаване на Конституция за Европа, т.нар. Европейска конституция, беше предвидена изрична разпоредба, която дава из

¹⁸ Решение от 4 април 1974, Комисията/Франция, дело 167/73, ECLI:EU:C:1974:35, т. 34–48; Решение от 15 октомври 1986, Комисията с. Италия, 168/85, ECLI:EU:C:1986:381, т. 11; Решение от 25 юли 1991, Комисията с. Италия, C–58/90, ECLI:EU:C:1991:329, т. 12 и 13; Решение от 29 октомври 1998, Комисията с. Гърция, C–185/96, ECLI:EU:C:1998:516, т. 32; Решение от 18 януари 2001, Комисията с. Италия / C–162/99, ECLI:EU:C:2001:35, т.

33. ¹⁹ Решение от 24 март 1988, Комисията/Италия, дело 104/86, ECLI:EU:C:1988:171, т.

12–13. ²⁰ Решение от 23 април 2009, Angelidaki e.a., дело C–378/07, C–379/07 et C–380/07, ECLI:EU:C:2009:250, т. 207. ²¹ Във ФРГ Конституционният съд развива

практика по смисъла на която зачитането на принципите, определящи действието на правото на ЕС, е поставено под условие в правния ред на европейската интеграция да бъде осигурено равнище на защита на основните права, равностойно на това, предвидено

в Основния закон на ФРГ, вж. BVerfG 29 mai 1974, Solange I, BVerfGE 37, p. 271. ²² В Италия Конституционният съд приема в решението по делото Frontini и Pozzani, че предоставената на ЕИО властова компетентност не може да бъде упражнявана в нарушение на основните принципи на правния ред и неотменимите права на човешката личност, вж. Corte costituzionale, Sentenza № 183, anno 1973, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 2.01.1974. Спазването на правото на ЕС в съответствие с развитата практика на Съда на ЕС е потвърдено изрично и в по-късната практика на Конституционния съд. В Решение № 348 от 2007 г. италианският Конституционен съд посочва, че с присъединяването си към Учредителните договори Италия е станала част от по-широк правен ред с наднационален характер, като е отстъпила част от своята суверенна власт, в това число да се приема законодателна уредба. Съдът потвърждава, че прилагането в Италианската република на правото на ЕС е задължително, при условие, че това право не нарушава основните принципи и права, установени в италианската конституция, Corte costituzionale,

Sentenza № 348, anno 2007, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 31.10.2007. ²³ Вж. С.Е., 20 octobre 1989, Nicolo, № 108243.

404

раз на принципа на примат в корпуса норми на първичното право²⁴. Макар да не влезе в сила, поради блокирането на ратификационния процес във Франция и Нидерландия, Европейската конституция беше ратифицирана от преобладаващата част от държавите членки, като в процеса на ратификация принципът на примат не е представлявал проблем в нито една държава от Съюза.

9. След неуспеха на ратификацията на Европейската конституция, при

сключването на Договора от Лисабон в него беше включена изрична декларация от всички държави членки, по смисъла на която те потвърждават, че принципът на примат е присъщ на правото на ЕС²⁵. В декларацията всички държави членки заявяват, че:

„[...]съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз, Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите членки при условията, определени от същата съдебна практика“.

В Декларацията изрично се посочва, че с новата уредба по Договора от Лисабон не се изменят установените в практиката на Съда на ЕС положения относно проявленията и действието на този принцип, като нарочно е указано още, че формулата на съотношение между вътрешното и интеграционното право остава непроменена, независимо от липсата на изрична уредба по този въпрос в ДЕС и ДФЕС.

II. Утвърждаване на зачитането на националната конституционна идентичност на държавите членки на ЕС

1. Задълбочаването на процеса на европейска интеграция и консолидирането на европейската интеграционна система като нов вид организация на публичноправно регулиране над равнището на държавата съответно води до очертаването на ясни политически измерения на интеграционния процес и до утвърждаването на Европейските общности като нов вид федерално форми равнение²⁶. Тази тенденция намира недвусмислен израз още от края на 60-те и началото на 70-те години на XX век с поставянето на проблема за демо кратичния дефицит в институционалния модел на Европейските общности и признаването на необходимите гаранции за защита на основните права и най-вече с предложенията за закрепване на права на гражданите, които да установят пряка връзка на легитимност между институциите на европейската интеграция и гражданите на държавите членки. Тя се задълбочава с Единния

²⁴ Вж. чл. I–6 от Европейската конституция. ²⁵ Декларация №17 относно

предимството на правото на Съюза. ²⁶ Вж. **Magnette**, Paul. Régime politique de l'Union européenne. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 16 et seq.

европейски акт, с който е предоставена компетентност на ЕИО в нови области и се ограничава приложението на приемането на решения с единодушие в рамките на Съвета на министрите. Развитието на европейската интеграция като нов вид федерална организация има своята кулминация с Договора от Маастрихт, с който интеграционният процес преминава

официално от процес,
фокусиран върху икономиката, в процес на обща политическа интеграция²⁷.

2. Утвърждаването на ЕС като нова форма на федерална по своя характер организация съответно закономерно поставя въпроса за ефекта от този процес върху съществуването и развитието на държавите членки. Както на политическо ниво, така и в доктрината се изразяват страхове, че развитието на интеграционния процес отслабва и поставя под въпрос съществуването на държавата като форма на обществена и правна организация, и засяга идентичността, на която тя се основава²⁸. Тези опасения се фокусират и върху въпроса за действието на интеграционното право спрямо вътрешното право на държа вите членки и най-вече спрямо националната конституционна уредба, която е непосредствен израз на суверенната власт, която характеризира държавата като форма на политическа и правна организация.

3. Задълбочаването на процеса на европейска интеграция, свързано с разширяване на предоставената на европейско ниво компетентност и преминаването към политическа интеграция може да се разглежда и като фактор, който предопределя извеждането на оригинална практика на органите за конституционен контрол в някои държави членки, която утвърждава особената значимост на определени елементи на националната конституционна уредба и ги поставя като граница и условие за зачитането на правото на ЕС²⁹. В Германия,

в линията на решението *Solange I*, Конституционният съд потвърждава, че

²⁷ Ibid., p. 32 et seq.

²⁸ Вж. **Мутон**, Жан-Дени. Юридически размисли върху бъдещето на Европейския съюз. София: Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2010, с. 49 и сл. **Simon**, Denys. L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne. In: L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe, L. Burgorgue-Larsen (dir.). Paris: Pedone, 2011, p. 27 et seq.; **Rousseau**, Dominique. L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne ? – In : **Bourgorgue-Larsen**, L. L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Paris, 2011, p. 89 et seq. ²⁹ Вж. **Grewe**, Constance, Joël **Rideau**. L'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne: Flash back sur le Coming-out d'un concept ambigu. – In: Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué, Dalloz, 2010, p. 319 et seq. **Dobbs**, Mary. The Shifting Battleground of Article 4(2) TEU: Evolving National Identities and the corresponding need for EU management? – In: (2015)21(2)EJoCLI. Вж. относно връзката между задълбочаването на наднационалното регулиране в рамките на ЕС и извеждането и утвърждаването на категорията конституционна идентичност Белов, Мартин. Българската конституционна идентичност. София: Сиби, 2017, с. 21 и сл.

страната³⁰. В Италия Конституционният съд също приема, че зачитането на неотменимите права на човешката личност е условие за зачитане на правото на европейската интеграция³¹. Във Франция Конституционният съвет развива практика, по смисъла на която спазването на правото на ЕС е предпоставено от зачитането на съществените условия за упражняване на суверенитета и основните права, също както и от зачитането на правата и принципите, които формират конституционната идентичност на Френската република³².

4. В този контекст материализирането на политическите измерения на европейската интеграция, което намира недвусмислен израз с измененията по Договора от Маастрихт, предпоставя и закрепването в Учредителните договори на друго основно положение, което характеризира европейската интеграционна система – а именно, че независимо от оригиналните особености на правния ред на европейската интеграция, държавите членки на ЕС продължават да съществуват като самостоятелни субекти³³ и макар да са обвързани в особена правна връзка с останалите държави от Съюза и да са подчинени на общата правна уредба на ЕС, те остават носители на суверенната власт или по определението на немската доктрина, на „Kompetenz der Kompetenz“³⁴. Непосредствен израз на това положение е текстът на чл. F, пар. 1 включен в Договора за Европейския съюз, подписан в Маастрихт през 1992:

„Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки, чиито управление се основават на принципите на демокрацията“.

5. Макар според редица автори зачитането на националната идентичност на държавите членки да е присъщо на правния ред на европейската интегра

³⁰ BVerfG 12 octobre 1993, BVerfGE89, p. 155.

³¹ Corte costituzionale, Sentenza № 232, Anno 1989, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 3.05.1989. ³² Вж. **Grewé**, Constance. Constitutions nationales et droit de l'Union européenne. In – Répertoire communautaire. Paris: Dalloz, № 105.

³³ Вж. **Ponthoreau**, Marie-Claire. Constitution européenne et identités constitutionnelles nationales. – In: VII Congrès mondial de l'AIDC. Athènes, 2007; Besselink, Leonard F. M. National and constitutional identity before and after Lisbon. – In: Utrecht Law Review, Volume 6, Issue 4, November 2006, 36–49.

³⁴ Вж. относно връзката между задълбочаването на интеграционния процес и формулирането на принципа на зачитане на националната идентичност на държавите членки, **Mouton**, Jean-Denis. L'État membre entre souveraineté et respect de son identité : quelle Union européenne ? – In : **Chaltiel**, F., A. **Declamp**, P.-Y. **Monjial** (dri.). L'Union européenne et ses États membres après le Traité de Lisbonne – Quelle place et quel rôle dévolus aux États et pour quelle Union. Paris: RMCUE, 2012, p. 205.

ция от началото на интеграционния процес³⁵, включването на разпоредбата на чл. 4, пар. 2 ДЕС в корпуса норми на първичното право поставя началото на нова практика на Съда на ЕС, в рамките на която се оформят контурите на задължението на Съюза да зачита националната идентичност на държавите членки, едно от проявленията на която се явява именно зачитането на тяхната конституционна идентичност³⁶. Въвеждането на подобно изискване в корпуса норми на първичното право според някои автори е израз на еволюцията на европейската интеграционна система по посока на съставна конституционна организация, която включва конституционния порядък, установен на равнището на Съюза, но и конституционната уредба на участващите в него държави³⁷. Такъв тип организация според авторите на тази теза се характеризира не с йерархично съотношение между различни правни системи, а с автономното им съществуване, взаимосвързаност и необходимо взаимодействие помежду им³⁸.

6. След една първа вълна решения на Съда на ЕС, в които задължението за зачитане на националната идентичност се материализира по отношение на културните традиции и езиковото многообразие³⁹, висшата интеграционна юрисдикция започва да свързва чл. 4, пар. 2 ДЕС с особени разрешения в националната конституционна уредба, като приема, че те могат да обособят специфични ограничения в прилагането на норми на правото на ЕС към съответната държава в отделни хипотези. Първите елементи в jurisprudence на Съда на ЕС, които очертават конституционната проблематика като относима към зачитането на националната идентичност на държавите членки, могат да бъдат видени още в решенията по делата *Omega*⁴⁰ и *Испания с. Обединеното кралство*⁴¹. В този етап Съдът на ЕС все още не осъществява пряко позоваване на клаузата за зачитане на националната идентичност на държавите членки, доколкото компетентността му в рамките на ДЕС е ограничена⁴².

³⁵ Вж. в този смисъл **Marti**, José Luiz. Two different Ideas of Constitutional Identity: Identity of the Constitution v. Identity of the People. – In: **Arnaiz**, A. Saiz, C. Alcobarro Llivina (eds.). National Constitutional Identity and European Integration. Cambridge: Intersentia, 2013, p. 20.

³⁶ **Mangiameli**, Stefano. The European Union and the Identity of Member States. – In: *L'Europe en formation*, № 369, 2013/3, 151–168. ³⁷ Вж. **Bogdandy**, Armin von, **Schill**. Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under Lisbon Treaty. *Op.cit.*, 1417–1454.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Решение от 28 ноември 1989, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599; Решение от 2 юли 1996, *Комисията с. Люксембург*, C–473/93, ECLI:EU:C:1996:263. ⁴⁰ Решение от 14

октомври 2004, Omega, C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614.⁴¹ Решение от 12 септември 2006, Испания с. Обединеното кралство, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543.⁴² Според редица представители на доктрината в този етап разпоредбата относно за дължението на ЕС да зачита националната идентичност на държавите членки не може да се разглежда като същинско юридически измеримо правило, а има по-скоро характера на

408

В решението по делото Omega висшата интеграционна юрисдикция приема, че ФРГ може да прилага концепция за нивото на защита на правото на човешко достойнство, която се отличава от тази в другите държави членки и с оглед на подобен специфичен прочит на правото на човешко достойнство, да ограничава в определени случаи гарантирани от Договора основни свободи на движение⁴³.

В решението на спора между Испания и Великобритания за уредбата на правото на участие за изборите за членове на Европейския парламент, Съдът съответно приема, че Обединеното кралство може да допусне участието в изборите за ЕП на лица, които не са граждани на ЕС, „по причини, свързани с конституционните му традиции“⁴⁴.

7. Първите позовавания на конституционната идентичност като измерение на националната идентичност на държавите членки на ЕС съответно могат да бъдат открити в заключенията на генералните адвокати Мигел Пояреш Мадуро и Юлиане Кокот.

В заключението си по делото *Marrosi* във връзка със спор относно приети в Италия мерки, ограничаващи преобразуването на срочните в безсрочни трудови договори в рамките на публичния сектор, в отговор на изразената от италианското правителство позиция, че подобно ограничение цели да гарантира безпристрастното и ефективно функциониране на публичната администрация, генералният адвокат Мигел Пояреш Мадуро посочва:

„[...]Без съмнение следва да се признае на националните юрисдикции и в частност на органите за конституционен контрол отговорността да определят особените условия в една или друга държава членка, които могат да оправдаят подобна разлика в уредбата. Те в действителност са в най-добро положение да определят конституционна идентичност на държавите членки, която Съюзът си е поставил за цел да зачита“⁴⁵.

Според генералния адвокат подобно ограничение може да бъде оправдано с оглед гарантиране на правото на държавите членки да преценят по какъв начин формират персоналния състав на администрацията, а доколкото като

ou contradiction ? Contrepoint ou hiérarchie. – In: *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin : l'Union européenne : Union de droit, Unions de droits*. Paris: Pedone, 2010, p. 79 et seq. Вж. относно промяната в действието на чл. 4, пар. 2 ДЕС **Puttler**, Adelheid. *Le renforcement de la notion d'identité nationale dans l'Union européenne*. – In: **Rossetto**, J., **A. Berramdane**, **W. Cremer**, **A. Puttler** (dir.). Tours: Presses universitaires François Rabelais, 2010, p. 179 et seq.

⁴³ Решение по дело C-36/02, Omega, цит., т. 32-29. ⁴⁴ Решение по дело C-145/04,

Испания с. Обединеното кралство, цит., т. 79. ⁴⁵ Заключение на генералния адвокат М. Poiars Madouro, по дело C-53/04, Marrosu, ECLI:EU:C:2005:569, представено на 20.09.2005 г., т. 40.

409

основен способ е избрано провеждането на конкурс, генерализирането на практиката срочни трудови договори да се трансформират в безсрочни може да заплаши ефективното прилагане на конкурсното начало за назначаване в публичната администрация⁴⁶.

В заключението си по делото UGT-Rioja в спор относно съвместимостта с правото на ЕС в областта на държавните помощи на специфична данъчна уредба в общините, формиращи Баската автономна общност в Испания, която предоставя по-благоприятно данъчно третиране на субектите в тази област,

отколкото общият режим на национално ниво, генералният адвокат Юлиане Кокот напомня:

„[...]Съгласно чл. 6(3) ДЕС Европейският съюз зачита националната идентичност на своите държави членки. Това включва и обстоятелството, че Съюзът не накърнява конституционноправния ред на дадена държава, бил той централизиран или федерален“⁴⁷.

В спор относно съвместимостта с правото на ЕС на елементи от уредбата на материята на обществените поръчки в Гърция, изключващи възлагането на поръчки на дружества, в които участват като собственици на капитала или членове на органите на управление лица, притежаващи или управляващи ме дии, генералният адвокат Мигел Пояреш Мадуро извежда:

„[...]зачитането на конституционната идентичност на държавите членки е задължение за Европейския съюз. Това задължение му е вменено още от създаването му. Всъщност то е част от самата същност на европейския проект, започнат в началото на 50-те години, който се изразява в постепенно интегриране при запазване на политическото съществуване на държавите. Доказателство за това е, че то е прогласено изрично за първи път по повод на изменение на договорите, чийто напредък по пътя на предвидената в него интеграция е направил припомнянето му необходимо в очите на учредителите. Така член F, параграф 1 от Договора от Маастрихт, понастоящем член 6, параграф 3

от Договора за Съюза, гласи: „Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки“. Посочената национална идентичност включва очевидно

и конституционната идентичност на държавите членки[...].

32. От това задължение, наложено на Европейския съюз от учредителните текстове, да зачита националната идентичност на държавите членки, включително в конституционното ѝ измерение, съдебната практика вече е направила определени изводи. При внимателния ѝ прочит се установява, че държава членка може, в определени случаи и очевидно под контрола на Съда, да се позове на запазването на националната си идентичност, за да оправдае дерогация от прилагането на основните свободи на движение... Запазването

⁴⁶ Ibid., т. 43 и 44. ⁴⁷ Заключение на генералния адвокат J. Kocott по дело съед. дела C-428/06 до C-434/06, UGT-RIOJA, представено на 8 май 2008 г., ECLI:EU:C:2008:262, т. 54.

410

на националната конституционна идентичност може също така да позволи на държава членка да развие в определени граници своето собствено виждане за законен интерес, оправдаващ дадена пречка пред някоя от основните свободи на движение⁴⁸.

Според генералния адвокат, ако зачитането на конституционната идентичност на държавите членки може да представлява легитимен интерес, който да оправдава ограничаването на задължения, наложени от правото на Съюза, то на още по-голямо основание зачитането на конституционната идентичност може да бъде посочено от държава членка, за да обоснове специфичната за нейното право конституционна уредба, допълваща общата европейска уредба в материята на обществените поръчки⁴⁹.

В делото *Umweltanwalt von Kärnten* във връзка с преценка на допустимостта на отправено от австрийски квазиюрисдикционен орган преюдициално запитване, генералният адвокат Руиз-Харабо Коломер съответно свързва зачитането на конституционната идентичност на държавите членки с възможността да определят уредбата на разделението на властите по специфичен начин, в това число като предвидят съществуването на квазиюрисдикционни органи, на които възлагат функции на съдебен контрол⁵⁰.

В заключението си по делата за съответствието с правото на ЕС на съществуващите изисквания за национално гражданство за заемане на длъжността нотариус в редица държави членки, сред които и Люксембург, генералният адвокат Круз Виялон съответно споменава поддържаната от Велико то херцогство теза, че изискването за гражданство изразява особена връзка, съществуваща между нотариуса и държавата, предоставяща му правомощия на публична власт, която от друга страна е свързана със защитата на конституционната идентичност на страната⁵¹.

8. Въпреки усилията на генералните адвокати и особено на Мигел Пояреш

Мадуро да предизвикат произнасяне на Съда на ЕС относно зачитането на националната идентичност в нейните конституционни измерения, висшата интеграционна юрисдикция не се позова изрично в този смисъл в нито едно от решенията по посочените дела. Първото изрично позоваване на конституционната идентичност като проявление на задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки в практиката на Съда на

⁴⁸ Заключение на генералния адвокат М. Poiares Maduro по дело C-213/07, Michaniki, ECLI:EU:C:2008:544, т. 31 и 32.

⁴⁹ Ibid, т. 33. ⁵⁰ Заключение на генералния адвокат D. Ruiz-Jarabo Colomer по дело C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, ECLI:EU:C:2009:397. ⁵¹ Заключение на генералния адвокат Cruz Villalon 14 септември 2010 година по дело Комисията с. Люксембург, C-51/08, ECLI:EU:C:2010:525.

411

ЕС може да бъде открито в решението по дело Sayn-Wittgenstein, постановено след влизане в сила на Договора от Лисабон⁵². В спор доколко съществуваща в австрийското законодателство забрана за използване в Австрия на благороднически титли е съвместима с правото на свободно движение на гражданите на ЕС, висшата юрисдикция на ЕС определя, че:

„[...]в контекста на австрийската конституционна история Законът за забрана на благородническите титли и привилегии като част от националната идентичност може да бъде взет предвид при претеглянето на законните интереси и признато от правото на Съюза право на свободно движение на лицата“⁵³.

Като напомня за постановеното в решението по делото Omega тълкуване, че националната правна уредба може да съдържа особени разрешения, които не съответстват на доминиращата в Съюза концепция по определен въпрос, с оглед защитата на съответно основно право или законен интерес, Съдът изрично свързва допустимостта на подобни особени разрешения в една държава с чл. 4, пар. 2 ДЕС, който налага на ЕС задължението да зачита националната идентичност на държавите членки, „*която включва републиканската форма на държавно управление*“⁵⁴. Същевременно, следва да се подчертае, че висша та интеграционна юрисдикция обвързва позоваването на конституционната идентичност като легитимна цел, позволяваща ограничаването на гарантираното на гражданите на ЕС право на свободно движение, с установената практика относно допустими ограничения с оглед защита на обществения ред. По добно вписване на задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки в нейните конституционни измерения в общата линия на предвидени в Учредителните договори основания за ограничаване на основните свободи на движение има съществено значение. То недвусмислено говори, че според

Съда на ЕС в хипотезата на чл. 4, пар. 2 ДЕС в действителност не сме изправени пред коренно ново положение, което поставя по същностно различен начин въпроса за съотношението между вътрешното право и правото на ЕС, а пред изрично признат и уреден в правото на Съюза легитимен интерес в полето на общественния ред, който държавите могат да релевират, за да ограничат прилагането на общата европейска уредба в предвидените от нея случаи⁵⁵.

Този прочит на чл. 4, пар. 2 ДЕС съответно означава, че позоваването на конституционната идентичност на държавите членки не ги поставя в поле, „имунизирано“ от действието на правото на ЕС, а напротив, позовавайки се на своята конституционната идентичност, държавите се намират в хипотеза на отношения, подчинена на общата европейска уредба, подлежат на контрол

⁵² Решение от 22 декември 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806.

⁵³ Ibid., т. 83.

⁵⁴ Ibid., т. 92.

⁵⁵ Ibid., т. 81–87.

412

от страна на Съда на ЕС и са обвързани от принципа на пропорционалност. Оттук, въпросът доколко дадено разрешение на националната конституционна уредба влиза в обхвата на чл. 4, пар. 2 ДЕС може да бъде на общо основание предмет на преценка от висшата интеграционна юрисдикция, а в тази преценка пропорционалността на възприетото ограничение спрямо общата уредба на Съюза ще има определящо значение.

9. В следващ спор, свързан със специфични ограничения над промяна на имената с оглед използване на благородническа титла в Германия, Съдът отново стъпва на задължението за зачитане на националната идентичност в нейните конституционни измерения, за да приеме, че подобни ограничения са съвместими с правото на ЕС⁵⁶. Даденото от Съда тълкуване се вписва изцяло във вече очертана линия на юриспруденция, която разглежда чл. 4, пар. 2 ДЕС не като самостоятелен принцип, ограничаващ примата на правото на ЕС над правото на държавите членки, а като изрично признато основание за ограничаване прилагането на правото на ЕС в отделни хипотези, с оглед защитата на конкретно признато измерение на общественния ред в една държава членка⁵⁷.

10. Интересна илюстрация на възможните проявления на задължението за зачитането на националната идентичност в нейните конституционни измерения очертава и делото *Coman*⁵⁸, свързано с въпроса за признаване на сключен в една държава членка брак между лица от един и същи пол в друга държава от ЕС, в чиято правна система не е уредена такава форма на семей

ни отношения. В заключението си по това дело генералният адвокат Ватле подчертава, че задължението за зачитане на тази идентичност не може да се разглежда изолирано от задължението за лоялно сътрудничество⁵⁹. В съответствие с представеното заключение Съдът на ЕС съответно приема, че не е налице засягане на националната конституционна идентичност, като отново обвързва произнасянето си с по-ранната своя практика, по смисъла на която ограниченията на гарантираните от правото на ЕС свободи на движение следва да се тълкуват стриктно, а допустимостта им следва да се преценява с оглед на условието, съответната национална мярка да не нарушава основните права, гарантирани в Хартата на основните права⁶⁰. Иначе казано, Съдът извежда тълкуване по смисъла на което, прилагането на чл. 4, пар. 2 ДЕС, уреждащ задължение за зачитане на националната идентичност на държавите членки в

⁵⁶Решение от 2 юни 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, ECLI:EU:C:2016:401. ⁵⁷Ibid., т. 64–69. ⁵⁸Решение от 5 юни 2018, Coman e.a., C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385. ⁵⁹Залючение на Генералния адвокат M. Wathlet по дело Coman, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:2, т. 40. ⁶⁰Решение по делото Coman, цит., т. 43–47.

нейните конституционни измерения, не може да бъде насочено или да има за последица ограничаването на основни права, защитени в правния ред на ЕС.

11. Въпреки че след влизане в сила на Договора от Лисабон Съдът на ЕС прибегва до изрично позоваване на зачитането на конституционната идентичност на държавите членки в отделни свои решения, в общ порядък висшата интеграционна юрисдикция остава резервирана и повече от внимателна спрямо тази категория, като в значително по-голям кръг от случаи не откликва на наведените пред нея доводи, основани на особени разрешения на националната конституционна уредба.

В решението си по делото Runevič-Vardyn Съдът на ЕС е изправен отново пред хипотеза на спор, свързан със специални правила на изписване на личните имена в актовете за гражданско състояние, приложими в една държава членка⁶¹. Законодателството в Литва ограничава използването на определени букви, присъщи на полския правопис в актовете за гражданско състояние.

Молителката по главното производство, която принадлежи към полското малцинство в Литва, влиза в спор с компетентните литовски власти, като претендира, че приложимите специални правила относно изписването на имената в актовете за гражданско състояние в Литва, които не позволяват използването на определени букви, присъщи за полския правопис, нарушават правото на

свободно движение на гражданите на ЕС. Въпреки позоваванията на литовското правителство, което подчертава, че:

„[...]литовският език е конституционна ценност, която съхранява националната идентичност, допринася за интеграцията на гражданите, гарантира изразяването на националния суверенитет, държавната цялост, както и правилното функциониране на държавните служби и местните власти“⁶², и независимо от позоваванията на други правителства, участващи в производството на по-ранни решения относно националната конституционна идентичност, Съдът на ЕС не прави изрично препращане към тази формула, а стъпва на практиката си относно зачитането на националната идентичност в нейните културни измерения. По-конкретно Съдът приема, че правото на Съюза допуска провеждането на политика, която има за цел защитата и насърчаването на използването на официалния език на една държава членка. Според висшата интеграционна юрисдикция подобни мерки се вписват в предвидените в чл. 3, пар. 3 ДЕС и чл. 22 от Хартата на основните права изисквания за културно и езиково многообразие, които могат да се разглеждат като легитимна цел, оправдаваща ограничаване на предвидени в чл. 21 ДФЕС права⁶³.

⁶¹ Решение от 12 май 2011, Runevič-Vardyn и Wardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291. ⁶² Ibid., т. 84.

⁶³ Ibid., т. 85–87.

414

В решенията си по делата O'Brien и Torresi Съдът на ЕС отклонява опити те за разширително тълкуване на чл. 4, пар. 2 ДЕС, което да позволи ограничаване прилагането на актове на производното право в отделни държави членки. Според висшата интеграционна юрисдикция зачитането на националната идентичност не може да бъде тълкувано в смисъл, че изключва служителите в съдебната система на една държава членка от обхвата на установени в правото на ЕС по Директива 97/81 защитни мерки в полза на лицата, работещи на непълнен работен ден⁶⁴. Задължението за зачитане на националната идентичност в нейните конституционни измерения не може да бъде тълкувано и по посока на ограничаване прилагането на режима на свобода на установяване в адвокатската професия по отношение на собствените граждани на една държава членка, придобили професионалната квалификация „адвокат“ в друга държава от Съюза. Според Съда упражняването на свобода на установяване не от собствените граждани на една държава, придобили професионалната квалификация „адвокат“ в друга държава от Съюза, спрямо своята държава по произход, *не може да засегне основните политически и конституционни структури, нито съществени функции на приемащата държава членка по смисъла*

на член 4, пар. 2 ДЕС⁶⁵.

В Комисията с. Испания и в решението си по делото Bero и Bouzalmate, висшата интеграционна юрисдикция отхвърля опитите неизпълнението на актове на правото на ЕС да бъде обосновано с разпределението на правомощията на публична власт между органите на федералната държава и нейните съставни части през призмата на зачитане на националната конституционна идентичност. В смисъла на решението на Съда по дело C-151/12, разпоредбите на испанската конституция, уреждащи отношенията в полето на нормотворчеството между федералната държава и нейните автономни общности, не могат да оправдаят неизпълнението на директива на ЕС⁶⁶. В духа на заключението на генералния адвокат Ив Бот по делото Bero Pham, който поддържа, че държава членка не може да обоснове неизпълнение на задължения, наложени с директива, като се позове на особености на федералната ѝ структура, произтичащи от нейната вътрешноправна уредба⁶⁷, Съдът на ЕС съответно напомня, че съгласно установената му практика задълженията, произтичащи от една директива тежат върху държавите членки като единен субект и не

⁶⁴ Решение от 1 март 2012, O'Brien, C-393/10, ECLI:EU:C:2012:110, т. 49. ⁶⁵ Решение от 17 юли 2014, Torresi, C-58/13 et C-59/13, ECLI:EU:C:2014:2088, т. 55-58. ⁶⁶ Решениеот 24 октомври 2013, Комисията с. Испания, C-151/12, ECLI:EU:C:2013:690, т. 23-37. ⁶⁷ Заключение на генералния адвокат Y. Bot по съед. дела Bero, Bouzalmate и Pham, C-473/13, C-474/13, C-514/13, ECLI:EU:C:2014:295, т. 143.

415

зависят от особеностите на тяхното конституционно устройство и административна организация⁶⁸.

III. Същност на задължението за зачитане на конституционната идентичност на държавите членки

1. Какви основни изводи могат да бъдат направени от досега развитата от Съда на ЕС практика относно зачитане на националната конституционна идентичност на държавите членки? Доколко сме изправени пред нов принцип на първичноправната уредба на ЕС, който налага преосмисляне на изведените до сега основни положения на съотношение между правото на ЕС и вътрешното право на държавите членки? Или по-скоро чл. 4, пар. 2 ДЕС закрепва изрично едно вече изведено в решенията на висшата интеграционна юрисдикция за дължение за зачитане на основните особености на правния ред на държавите членки като елемент на

интеграционния правен ред, което може да обоснове ограничаване прилагането на правото на Съюза в специфични хипотези?

2. В доктрината могат да бъдат открити редица примери за разширително тълкуване на задължението за зачитане на националната конституционна идентичност на държавите членки по посока обосноваване на идеята за ограничаване или изключване на действието на принципа на примат на правото на ЕС⁶⁹. Подобен максималистичен прочит на чл. 4, пар. 2 ДЕС обаче не съответства на досега установените основни положения в правния ред на европейската интеграция, а от друга страна, той не се вписва в специфичната систематика на отношения между европейското и националното ниво на публично регулиране, без които европейското обединение едва ли може да съществува. Стремешът да бъдат противопоставени зачитането на конституционната идентичност и ефективното прилагане на правото на европейската интеграция недвусмислено говори, както за липса на задълбочено разбиране за специфичната природа и особените характеристики на правния ред на ЕС, така и за липса на съпричастност към идеите и ценностите, на които почива европейското обединение.

3. В контекста на цялостното развитие на системата на европейска интеграция много по-оправдан е един балансиран прочит на чл. 4, пар. 2 ДЕС,

⁶⁸Решениеот 17 юли 2014, Bero и Bouzalmate, C-473/13, C-514/13,

ECLI:EU:C:2014:2095, т. 28.⁶⁹ Вж. в този смисъл **Bogdandy**, Armin von, Stephan **Schill**. *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under Lisbon Treaty*. Op. cit., 1417 – 1454; **Mangiameli**, Stefano. *The European Union and the Identity of Member States*. Op. cit., 151–168.

416

в логиката на който задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки, в това число в нейните конституционноправни измерения, следва да се впише във вече установените основни положения, на които почива правният ред на ЕС. В тази логика зачитане на националната конституционна идентичност следва да бъде разбирано не като самостоятелен нов принцип на първичноправната уредба на ЕС, противостоящ на принципа на примат, а като изрично признат елемент на обществения ред на всяка държава членка, с оглед защитата на който може да бъде ограничено прилагането на отделни разпоредби на правната уредба на Съюза в съответната държава⁷⁰.

4. В подкрепа на подобен балансиран прочит на задължението за зачитане на националната конституционна идентичност говорят редица

авторитетни представители на доктрината⁷¹. В същия смисъл е досега развитата практика на Съда на ЕС, както и заключенията на редица генерални адвокати по дела, в които е повдиган въпросът за точното съдържание и последици, които следва да има прилагането на чл. 4, пар. 2 ДЕС. В заключението си по делото *Gauweiler*, по което чрез преюдициално запитване от германския Конституционен съд до Съда на ЕС е отнесен въпросът за приложимостта на клаузата за зачитане на националната конституционна идентичност по отношение на уредба на Европейската централна банка относно изкупуването на държавни облигации на държави от Евророната, преценена през призмата на практиката на германския конституционен съд относно конституционната идентичност на Германия, генералният адвокат Круз Виялон обосновава аргументирано и убедително необходимостта от един балансиран прочит на чл. 4, пар. 2 ДЕС, който позволява да бъдат защитени както основните и най-важни положения на конституционния ред в отделните държави членки, така и да не бъде поставено под въпрос ефективното действие на правния ред на ЕС⁷². По думите на генералния адвокат Круз Виялон:

„[...]е почти невъзможно да се запази този Съюз такъв, какъвто е днес, ако се реши съществуването му да бъде обвързано с някакво абсолютно условие, смъртно определено и на практика зависещо изцяло от волята на всяка отделна държава членка, дефинирано в рамките на категория, наречена „кон

⁷⁰ Заключение на генералния адвокат M. Poiares Maduro по дело *Michaniki*, цит., т. 31– 33; Dobbs, Mary. *The Shifting Battleground of Article 4(2) TEU: Evolving National Identities and the corresponding need for EU management?* In – (2015)21(2)EJoCLI. ⁷¹ Вж. **Levade**, Anne. *Identité constitutionnelle et exigence existentielle: comment concilier l'inconciliable.* – In: **Masclet**, Jean-Claude, Ruiz **Fabri**, Hélène **Boutayeb**, Chahira et Stéphane **Rodrigues** (eds). *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*. Paris: Pedon, 2010, p. 109 et seq. ⁷² Решение от 16 юни 2015, *Gauweiler* e.a., C–62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

ституционна идентичност“, особено ако същата се схваща като различна от „националната идентичност“ по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС⁷³. Казано с други думи, генералният адвокат Круз Виялон напомня, че държавите членки са обвързани в обща система, с определени от тях цели във взаимен и общ интерес, поради което изведеното задължение за зачитане на националната идентичност не може да се разглежда като катализатор на юридически антагонизъм между една или друга държава и общите европейски институции. Според него допускането на подобно „условие за идентичност“, което да подлежи на автономно определяне и тълкуване от компетентните ор

гани на държавите членки ще ерозира правния ред на Съюза⁷⁴. Круз Виялон напомня още, че Съдът на ЕС отдавна се ръководи в своите решения от общи конституционни традиции на държавите членки *„в търсене на вдъхновение за изграждането на системата от ценности, на които почива Съюзът“*⁷⁵. Според генералния адвокат въз основа на тези общи конституционни традиции в правния ред на ЕС се е оформила *„една особена правова култура“*, като в резултат на това Съюзът *„придобива характер не само на правова общност, но и на „общност на конституционна култура“*⁷⁶. Тази обща конституционна култура се явява съответно елемент от обща европейска идентичност, оформена в рамките на ЕС, поради което макар да има едни или други свои особености, правната система и конституционната уредба на една държава членка не може да се възприема *„като космически отдалечена“* от общата европейска конституционна култура. В тази логика според Круз Виялон: *„[...] истинският дух на откритост към правото на Съюза би трябвало в средносрочен и дългосрочен план да наложи принцип за базово обединение на конституционната идентичност на Съюза и на всяка от държавите членки“*⁷⁷.

5. В контекста на подобен балансиран прочит на националната конституционна идентичност държавите членки в рамките на тяхната конституционна уредба и практиката на органите им за конституционен контрол могат да определят кои са тези особено значими елементи на тяхната правна уредба, които разглеждат като основно изграждащо измерение на съществуването им като суверенни политически общности, изградени на общо чувство за принадлежност на гражданите. Доколкото те са обвързани в рамките на европейското обединение, тези основни елементи на тяхната конституционна уредба не могат обаче да влизат в разрез с основните положения, на които почива ЕС и

⁷³ Заключение на Генералния адвокат P.Cruz Villalon по дело C-62/14, Gauweiler e.a, ECLI:EU:C:2015:7, т. 59.

⁷⁴ Ibid., т. 60.

⁷⁵ Ibid., т. 61.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

в частност, с ценностите и основните права, формиращи ядрото на конституционната харта на Съюза⁷⁸. Подобно тълкуване се предопределя от особената връзка, която съществува между зачитането на националната идентичност на държавите членки от една страна и зачитането на общите ценности на ЕС, и в частност на принципите на демокрацията от друга. Още в началата редакция на разпоредбата на чл. F, пар. 1 ДЕС по Договора от Маастрихт

зачитането на националната идентичност е пряко и недвусмислено обвързано със съществуването на управление, основано на принципите на демокрацията. С изменията, осъществени с Договора от Амстердам, задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки е поставено в пар. 3 на чл. 6 ДЕС, като по този начин ясно е обвързано с изведените в пар. 1 принципи на свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и на правовата държава, на които се основава Европейският съюз. Макар с Договора от Лисабон разпоредбата, уреждаща зачитането на националната идентичност да е преместено в чл. 4, който урежда основните елементи на статута на интегрираната държава⁷⁹, няма никаква причина да се приеме, че обективната връзка на задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки със зачитането на принципите на демокрацията в тях е прекъсната⁸⁰.

6. На следващо място, трябва да се има предвид, че зачитането на националната конституционна идентичност предполага като формиращи тази идентичност елементи на конституционната уредба да са разглеждани не всички разпоредби на конституцията на една държава, а само такива отделни разпоредби, които извеждат принципите, на които почива установеният в нея конституционен ред или които имат определящо значение за съществуването на държавата и за основните правни положения, характеризиращи изградената в нея модел на публична власт⁸¹. Да се приеме прочит на националната идентичност в нейните конституционни измерения, който позволява на прилагането на правото на ЕС да бъде противопоставен целият корпус норми на националната конституционна уредба би позволило националните конституции да

⁷⁸ Вж. в този смисъл Заключение на генералния адвокат М. Poiares Maduro по дело Marrosu, цит., т. 40; **Bogdandy**, Armin von, Stephan **Schill**. Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under Lisbon Treaty. Op. cit., 1417–1454; **Rodin**, Siniša. National Identity and Market Freedoms after the Lisbon Treaty. – In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, (2011)7, 11–41. ⁷⁹ Вж. **Мутон**, Жан-Дени. Юридически размисли върху

бъдещето на ЕС. Op. cit., стр. 79–82 и стр. 109–110. ⁸⁰ Вж. в този смисъл **Martinico**. G.

What Lies behind Article 4(2)TUE. Op.cit., p. 3. ⁸¹ Вж. Заключение на генералния адвокат М. Poiares Maduro по дело Michaniki, цит., т. 33; Заключение на генералния адвокат N. Wahl по съед. дела C-58/13 и C-59/13, Torresi, ECLI:EU:C:2014:265, т. 100.

станат инструмент, даващ възможност на държавите членки да се освободят от действието на правото на ЕС в определени области⁸².

Видно от разпоредбата на чл. 4, пар. 2 ДЕС като елементи на консти

туционната идентичност могат да се разглеждат закрепени в конституцията правила относно формата на държавно управление и формата на държавно устройство, също както разпоредби от определящо значение за защита на териториална цялост, обществения ред и националната сигурност на държавата. Към конституционната идентичност на държавата могат да бъдат отнесени още особено значими елементи на уредбата на основните права на граждани те⁸³, основните разрешения, на които почива възприетият в държавата демо кратичен модел⁸⁴, условията за наемане на работа на държавна служба⁸⁵, ста тутът на религиозните организации в държавата⁸⁶. Доколкото положенията, съставляващи конституционните измерения на националната идентичност, се определят самостоятелно от всяка държава, едва ли може да бъде направен изчерпателен каталог на тези елементи. Както в практиката на Съда на ЕС, така и в доктрината обаче ясно се налага разбирането, че това трябва да са оп ределени основоположни и особено значими за възприетия конституционен порядък правила⁸⁷, които могат да се различават в отделните държави⁸⁸.

7. Възприемането на прочит на чл. 4, пар. 2 ДЕС, който позволява съчетаване на задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки с вече развитата конструкция на правния ред на ЕС и в частност с принципа на примат на правото на Съюза, се предполага и от особената връзка между визираната разпоредба и принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в чл. 4, пар. 3 ДЕС. В съответствие с практиката на Съда на ЕС този принцип задължава държавите членки и всички техни органи да допринасят за постигането на целите на европейското обединение и за ефективното при лагане на правото, прието за реализирането на тези цели⁸⁹. А от друга страна чл. 4, пар. 3 ДЕС задължава институциите на Съюза да оказват необходимото съдействие на държавите членки и техните органи в изпълнение на функциите

⁸² Вж. в същия смисъл Заключение на М. Poiares Maduro по дело C-214/07, цит., т. 33. ⁸³ Решение по делото Omega, C-36/02, цит. ⁸⁴ Заключение на генералния адвокат М. Poiares Maduro по дело Michaniki, цит. ⁸⁵ Заключение на генералния адвокат М. Poiares Maduro по делото Marrosu, цит. ⁸⁶ Заключение на генералния адвокат Е. Танчев по дело C-414/16, Egenberger, ECLI:EU:C:2017:851, т. 95-99. ⁸⁷ В този смисъл в Заключение на генералния адвокат Y. Bot по дело C-42/17, M.A.S. и M.B., цит., т. 179-181. ⁸⁸ **Bogdandy**, Armin von, Stephan **Schill**. Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under Lisbon Treaty. Op. cit., 1417-1454. ⁸⁹ Решение от 2 юни 2005, Комисията с. Люксембург, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341, т. 57 и 58.

им по реализирането на целите на ЕС и ефективното прилагане на общата европейска уредба⁹⁰. Връзката между задължението за зачитане на националната идентичност и принципа на лоялно сътрудничество е видна от самия текст на чл. 4 ДЕС, а нейното особено значение за извличане на точния смисъл на задължението за зачитане на националната идентичност и конституционните му измерения се подчертава неведнъж в заключенията на генералните адвокати⁹¹. В по-широк план предвид системното място на уредбата на зачитане то на националната идентичност на държавите членки в чл. 4 ДЕС, където е уреден понастоящем и принципът на лоялно сътрудничество, следва да се приеме, че зачитането на националната идентичност, в това число и в нейните конституционни измерения, не може да се разглежда изолирано от основните задължения, които самата държава членка има поради принадлежността си към европейската интеграционна система. В този смисъл противопоставяне то на чл. 4, пар. 2 на задължението на държавите членки да прилагат правото на Съюза и в частност, на принципа на примат на правото на ЕС, не намира опора в текста на Учредителните договори. Логично и естествено е задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки, както и на конституционните измерения на тази идентичност, да намери такъв про чит, който позволява това изискване да бъде пълноценно свързано с другите определящи правни положения, на които почива европейската интеграция⁹².

Наведените по-горе изводи намират потвърждение и в най-новата практика на Съда на ЕС, свързана с позоваването на националната конституционна идентичност в отнесени до висшата интеграционна юрисдикция спорове по прилагане на правото на ЕС в отделни държави членки. Особено показателно в това отношение е делото M.A.S. и M.B., образувано по преюдициално за питване на италианския Конституционен съд, в което се релевират разпоредби на италианската конституция, за да се обоснове тълкуване на зачитането на националната конституционна идентичност по посока възможността да не се прилага решение на Съда на ЕС, определящо несъвместимостта с правото на Съюза на разпоредби на италианското законодателство относно давност та, приложими в случаите на засягане на финансовите интереси на ЕС чрез ДДС измами⁹³. В отправеното запитване органът за конституционен контрол на Италианската република изрично поддържа, че чл. 4, пар. 2 ДЕС дава възможност на националния съд да се освободи от задължение, установено при

⁹⁰ Определение от 13 юли 1990, Zwartveld, 2/88, ECLI: ECLI:EU:C:1990:315, т. 17. ⁹¹

Заключение на генералния адвокат P.Cruz Villalon по дело C-62/14, цит., т. 64; За

ключение на генералния адвокат M. Wathlet по дело C-673/16, цит., т. 40.⁹² Вж. в този смисъл **Grewe**, Constance. *Methods of Identification of National Constitutional Identity*. – In: **Arnaiz**, A. Saiz, C. Alcobarro **Llivina** (eds.). *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge: Intersentia, 2013, p. 39.⁹³ Решение от 5 декември 2017, M.A.S. и M.B., C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

421

произнасяне на Съда на ЕС, ако това задължение „*нарушава върховен принцип на неговия конституционен ред*“ и „*може да засегне националната идентичност и по-специално конституционната идентичност*“ на държавата⁹⁴. В заключенията, представени по делото, генералният адвокат Ив Бот подчертава,

че задължението за зачитане на националната идентичност, включително в нейните конституционни измерения, не поставя ограничения на действието на принципа на примат, нито ограничава функциите и правомощията, даде ни на Съда на ЕС по силата на Договорите. От друга страна той обосновава тезата, че не всяка разпоредба от конституционната уредба на една страна, дори не всички разпоредби, гарантиращи основни права, могат да бъдат разглеждани като относими към националната конституционна идентичност, а само такива, които конституцията ясно извежда като основни и определящи за установения в съответната държава конституционен порядък или които представляват „твърдо ядро“ на установения конституционен модел.

8. С оглед на изтъкнатото дотук, следва да се приеме, че задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки на ЕС в нейните конституционни измерения не може да се разглежда като положение, което ограничава или дерогира действието на принципа на примат на нормите на правото на ЕС над нормите на вътрешното право. С оглед на досега развитата практика на Съда на ЕС чл. 4, пар. 2 ДЕС може да се разглежда като специално предвидено в правото на Съюза основание за всяка държава членка да приложи пропорционално ограничение на действието на отделна норма на правото на ЕС, доколкото това е необходимо с оглед гарантиране на основни положения на нейната конституционна уредба, определящи за установения в тази държава модел на конституционно устройство, за порядъка на организация и функциониране на обществото и публичната власт в нея.

Задължението за зачитане на националната идентичност на държавите членки не освобождава държавите от общите им задължения като членове на ЕС и следва да се тълкува и прилага в съответствие с общите ценности на Съюза, закрепени в чл. 2 ДЕС и с целите на европейската интеграция, установени в чл. 3 ДЕС. Зачитането на националната конституционна идентичност не може да бъде основание за поддържане и прилагане на

ограничения на гарантира ните в правото на ЕС основни права на частноправните субекти. Нито може да бъде основание за преценка на действителността и приложимостта на актове на правото на ЕС с оглед елементи на вътрешноправната конституционна уредба.

In fine, в светлината на досега развитата практика на Съда на ЕС прилага нето на чл. 4, пар. 2 ДЕС не води до промяна в съотношението на вътрешното

⁹⁴ Заключение на генералния адвокат Y. Bot по дело C-42/17, M.A.S. и M.B., цит., т. 5.

422

право и правото на ЕС, не изключва и не ограничава действието на принципа на примат на интеграционното над вътрешното право. Визираната разпоредба на Учредителните договори предполага в случаите, в които се поставя въпросът за зачитане на конституционната идентичност на една или друга държава от европейското обединение, да бъде гарантиран разумен баланс между тези особено важни елементи на националната конституционна уредба, определящи съществуването и изпълнението на основните функции на държавата и респективно, съществуването и нормалното функциониране на правната система на европейското обединение. Намирането на този баланс може да се осъществява както в рамките на утвърдените форми на приемане на решения в институционалната система на Съюза, така и чрез механизмите на съдебен контрол в правната система на ЕС⁹⁵. От особено значение в тази връзка е пълноценното използване на съдебното сътрудничество между националните съдилища и Съда на ЕС, осъществявано чрез преюдициалното производство, което от първите дни на развитие на европейския процес гарантира ефективното свързване и съвместното съществуване на националния и европейския правен ред.

Тълкуването и прилагането на задължението за зачитане на националната идентичност в нейните конституционни измерения следва да бъде издържано не в логика на противопоставяне и отдалечаване на европейското и националното ниво на публично регулиране в ЕС, нито в перспектива на фрагментиране на европейската интеграционна система. Разумният прочит на това специфично изискване, установено с Договора от Маастрихт, следва да позволи пълноценното съвместно функциониране на държавите членки и на създадения от тях Съюз с оглед ефективното решаване на тези проблеми, които са надхвърлили националните граници и без решаването на които запазването и развитието на европейския модел общество, с всички негови особености в една или друга държава, не би било мислимо в променените условия на новата глобална икономическа и

политическа реалност.

В този смисъл зачитането на националната конституционната идентичност следва да позволи прилагането на правото на ЕС да не засегне основните елементи, на които почива установеният в една държава членка конституционен ред. От друга страна обаче позоваването на клаузата за зачитане на

⁹⁵ Така например, ако дадени елементи на националната конституционна уредба от определящо значение за съществуването на установения в една държава членка модел на държавно управление и правен порядък, могат да бъдат засегнати от предлаган акт на производното право на ЕС, напълно закономерно е този проблем да бъде релевиран още във фазата на разглеждане на предложението за приемане на акт на правото на ЕС. В подобна хипотеза при приемането на акта могат да бъдат взети предвид съображенията на съответната държава, като се промени неговото съдържание, като се формулира изключение за съответната държава или се предвидят алтернативни разрешения за постигането на определена цел, като по този начин се избегне конфликтът с конституционната уредба на заинтересованата държава.

423

националната идентичност в нейните конституционни измерения не може да бъде средство за обосноваване на неприлагането на правото на Съюза, а още по-малко, за да се оправдае отклоняването на държавите от основните ценности и правни положения, на които почива европейската интеграция.

Казано с думите на основния виновник за появата на формулата „зачитане на националната конституционна идентичност“ в практиката на Съда на ЕС – генералния адвокат Пояреш Мадуро, задължението за зачитане на националната идентичност в нейните конституционни измерения предполага в крайна сметка, както правото на ЕС да „[...] *отчита конституционната идентичност на държавите членки, така и националното конституционно право [...] да се приспособи към изискванията на общият правен ред*“⁹⁶.

ЛИТЕРАТУРА

Мутон, Жан-Дени. Юридически размисли върху бъдещето на ЕС. София: Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2010.

Белов, Мартин. Българската конституционна идентичност. София: Сиби, 2017.

Arnaiz, A. Saiz, C. Alcobarro **Llivina** (eds.). National Constitutional Identity and European Integration. Cambridge: Intersentia, 2013.

Besselink, Leonard F. M. National and constitutional identity before and after Lisbon. – *Utrecht Law Review*, Volume 6, Issue 4, November 2006, 36–49.

Bogdandy, Armin von, **Stephan Schill**. Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under Lisbon Treaty. – *Common Market Law Review*, 2011, Vol 48, 1417–1454. **Bourgorgue-Larsen**, L. L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Paris, 2011.

Chaltiel, F., A. **Declamp**, P.-Y. **Monjial** (dri.). L'Union européenne et ses Etats membres

après le Traité de Lisbonne – Quelle place et quel rôle dévolus aux États et pour quelle Union. Paris: RMCUE, 2012, p. 205.

Constantinesco, Vlad. La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales – Convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie. – In: Mélanges en l'honneur de Philippe Manin: l'Union européenne: Union de droit, Unions de droits. Paris: Pedone, 2010.

Dobbs, Mary. The Shifting Battleground of Article 4(2) TEU: Evolving National Identities and the corresponding need for EU management? – In: (2015)21(2)EJoCLI. **Grew**, Constance. Constitutions nationales et droit de l'Union européenne. – *Répertoire communautaire*. Paris: Dalloz, № 105.

Grew, Constance, Joël **Rideau**. L'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne: Flash back sur le Coming-out d'un concept ambigu. – In: Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué. Paris: Dalloz, 2010.

⁹⁶Заключение на генералния адвокат М. Поиарес Мадуру по дело C-213/07, Michaniki, цит., т. 33.

424

Grew, Constance. Methods of Identification of National Constitutional Identity. – In: A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina (eds.). National Constitutional Identity and European Integration. Cambridge: Intersentia, 2013.

Levade, Anne. Identité constitutionnelle et exigence existentielle: comment concilier l'inconciliable. – In: Masclet, Jean-Claude, Ruiz Fabri, Hélène, Boutayeb, Chahira et Rodrigues, Stéphane (eds), L'Union européenne: Union de droit, Union des droits, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. Paris: Pedon, 2010, p. 109 et seq.

Magnette, Paul. Régime politique de l'Union européenne. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

Mangiameli, Stefano. The European Union and the Identity of Member States. – *L'Europeen formation*, № 369, 2013/3, 151–168.

Marti, José Luiz. Two different Ideas of Constitutional Identity: Identity of the Constitution v. Identity of the People. – In: A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina (eds.). National Constitutional Identity and European Integration. Cambridge: Intersentia, 2013.

Martin, S. L'identité de l'État dans l'Union européenne : entre «identité nationale» et «identité constitutionnelle». – *Revue française de droit constitutionnel*, 2012, № 91.

Masclet, Jean-Claude, Ruiz **Fabri**, Hélène **Boutayeb**, Chahira et Stéphane **Rodrigues** (eds). L'Union européenne: Union de droit, Union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin. Paris: Pedon, 2010.

Mouton, Jean-Denis. L'État membre entre souveraineté et respect de son identité: quelle Union européenne ? – In: Chaltiel, F., Declamp, A., Monjial, P.-Y.(dri.). L'Union européenne et ses Etats membres après le Traité de Lisbonne – Quelle place et quel rôle dévolus aux États et pour quelle Union. Paris: RMCUE, 2012.

Ponthoreau, Marie-Claire. Constitution européenne et identités constitutionnelles nationales. – In: VII Congrès mondial de l'AIDC. Athènes, 2007.

Puttler, Adelheid. Le renforcement de la notion d'identité nationale dans l'Union

- européenne. – In: Rossetto, J., A. Berramdane, W. Cremer, A. Puttler (dir.). Tours: Presses universitaires François Rabelais, 2010.
- Rodin**, Siniša. National Identity and Market Freedoms after the Lisbon Treaty. – In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, (2011)7, 11–41.
- Rossetto**, J., A. **Berramdane**, W. **Cremer**, A. **Puttler** (dir.). Tours: Presses universitaires François Rabelais, 2010.
- Rousseau**, Dominique. L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne ? – In: Laurence Bourgogues-Larsen. L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Paris, 2011.
- Simon**, Denys. L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne. – In: L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe, L. Bourgogues-Larsen (dir.). Paris: Pedone, 2011.

Дадена в Катедра „Международно право и международни отношения“ – май 2020
г. Рецензенти – доц. д-р Боряна Мусева
– доц. д-р Иван Стойнев