

ФРАНЦИЯ И ПРОБЛЕМИТЕ С РАТИФИКАЦИЯТА НА ДОГОВОРА ЗА КОНСТИТУЦИЯ НА ЕВРОПА

ас. Яник Дюран

Изграждането на обединена Европа, започнало през 50-те години, несъмнено е една от най-големите авантюри за страните, съставляващи европейския континент. Европейският съюз, още от времето на шестте страни основателки, привлече към себе си голяма част от европейските народи и през 2007 г. две нови страни-членки, едната от които България, ще се присъединят към него. Конвентът за бъдещето на Европа, основан през 2001 г. от Европейския съвет в Лаакен, ще приключи с приемане на текст, който може да бъде нов кръстопът в изграждането на обединена Европа. Все пак процесът на ратификация среща във Франция известни колебания. Тук изобщо не става въпрос за политически или, още по-лошо, политикантски аргументи, а всъщност за юридически и доктринални търкания, които противопоставят привържениците на класическия френски конституционен ред и прокарването на това, което за по-просто можем да наречем Европейска конституция.

Ако разгледаме традиционната йерархия на нормите, лесно ще забележим нормативното върховенство на конституционния текст. Ето защо е неизбежно съществуването на латентен конфликт между Конституцията от 1958 г., която проповядва силна държава и всемогъщество на суверенитета на Нацията, и Европейската конституция, която прави първоначални опити за прокарване на споделен суверенитет и вертикално обвързване на властите с върховенството на европейското право над съвкупността от вътрешни уредби. Френското становище противоречи на правния ред, който в много аспекти се доближава до федералния (тъй като тук не може конкретно да се посочи конфедералния стадий) и следователно оспорва самата същност на легитимното съществуване на френската държава. Все пак не трябва да се изпада в крайност. Франция е една от

основателките на обединена Европа и като такава, въпреки някои периоди на относително отстъпление, успя да се адаптира и дори да отбележи напредък в европейската интеграция, както от политическа, така и от юридическа гледна точка.

Терминът „Конституция“ беше един от най-трудните за разрешаване въпроси при изработването на проекта от Конвента за бъдещето на Европа под председателството на Валери Жискар Д'Естен. Многобройни бяха колебанията за уточняване на окончателния термин и в крайна сметка се стигна до консенсус чрез съчетаването на термина „договор“ с термина „Конституция“, което позволява по този начин да се възприеме като относително „одържавяването“ на Съюза, преминавайки към висшия стадий на международната организация. Франция не беше единствената облекчена от това название страна, но то позволи да се намери по-здрав консенсус и по-хармонична интеграция за френската юридическа система. Изяснената и разтълкувана от Конституционния договор нормативна йерархия води до размисъл над бъдещата федерална форма на Съюза и риска от усложнения за френската държава. Приносът на Конституционния договор ни кара да мислим, че се насочваме към бавно съзряване на един широко споделен суверенитет, оставяйки време на страните да се адаптират и да приемат федералното опекунство на Съюза.

Един бърз преглед на положението на Франция по отношение на Европейската конституция ни кара да си зададем въпроса за определяне на правния принос на този нов Договор към френския правен ред като цяло. Какви ще бъдат последиците от този текст след ратификацията и влизането му в сила за Конституцията от 1958 г.?

Най-напред трябва да разгледаме Конституционния договор като утвърждаване на интеграционна динамика (I) и след това да докажем, че това движение оспорва класическото френско становище за суверенитета (II).

I) Конституционният договор като интеграционен лост

Още от зараждането на обединена Европа, двойката „интеграция/сътрудничество“ е била в центъра на европейската динамика. Но голямото нововъведение на този Консти-

туционен договор е, че той сякаш открива нов път за интеграцията, който, да се надяваме, един ден ще надхвърли рамките на стълба на Европейската общност, за да премине към други произтичащи от упражняването на суверенитета компетенции. Това със сигурност е един от най-чувствителните въпроси за класическото схващане на френските юристи. Самата форма на текста ще бъде оспорвана, тъй като в крайна сметка тя полага основата, имайки предвид символичния характер на Конституцията (А) и всичко това, въпреки безспорния ускорителен тласък за европейското движение (В).

А) Оспорвана конституционна форма

Конституционният договор се сблъсква с класическата френска концепция за Конституция и то по парадоксален начин. В действителност той е същевременно недостатъчно конституционен и прекалено конституционен. Най-напред недостатъчно, защото смесва институционалното и материално право и следователно е прекалено прецизен, а това възпрепятства квалификациите, които обикновено са запазени за една конституционна харта. Въпреки че разбираме основанията, които са подтикнали авторите на текста към подобно действие, това не допринася за „конституционния“ характер на текста. Този аспект смесва жанрове, което е нормално при изграждането на това, което преди беше международна организация и не позволява да бъде взет предвид като върховна норма за Европейската конституция от страна на френските юридически и политически власти.

Същевременно обаче, този Конституционен договор е прекалено конституционен и се сблъсква с принципите, според които нашата основополагаща харта от 1958 г. е на върха на нашата нормативна йерархия. Всъщност Договорът приема Харта за основните права, регулира отношенията и компетенциите на институциите в делението на властите, регулира вертикалното разпределение между страните-членки и Съюза, разглежда големите „храмови“ права посредством втория и третия стълб, полага принципа за прав-

но върховенство. Всички тези елементи предизвикват реакция от страна на френските публични власти, които едновременно се опитват да разглеждат като относително върховенството на Съюза и да го съблюдават. Френските конституционни, административни и съдебни власти приеха върховенството на европейското право над вътрешния ред, но запазиха особено място за нашата национална Конституция.

В) Стремителен старт за Европейския съюз

Изборът да се направи Договор, свързан с названието „Конституция“, ще породи ново измерение за Съюза, като се ускори интеграцията на новите членове от 2004 г. и със сигурност се засили тази на следващите. Въпреки, че Френската конституция залага принципа, според който волята на националния съставител на конституцията е върховният източник на Властта, Европейският съюз допуска идеята, че един европейски съставител на конституцията, притежаващ същата демократична легитимност, ще ръководи европейските дела, а отгук и държавните дела на членовете. Не трябва да се пропуска увеличащия ефект, стартиран от Договора за конституция на Европа, въпреки, че засега изглежда като консенсусен и предпазлив, дори бихме казали боязлив текст. Но Договорът открива нова европейска ера, чиято крайна цел е изграждането на свързана и интегрирана политическа общност. Тогава Франция ще трябва да отчете това движение чрез внасяне на много дълбоки реформи в своята Конституция и интегриране на идеята за споделен суверенитет (идея, която може да намери своето продължение в утвърждаването на регионализацията). Движението за парламентаризация на европейските институции ще се сблъска дори с френската концепция, наследена от 1958 г. чрез засилване ролята на представителите на народите посредством Парламента.

Този правен напредък рано или късно ще доведе до задълбочено оспорване на френските концепции за суверенитета.

II) Конституционният договор като дискусия за суверенитета.

Главната пречка, произтичаща от текста и, във всеки случай, от възможните бъдещи интерпретации е, че се утвърждава явно наслагване на правни уредби, а оттук и на Власт, с йерархични връзки. Това води до задълбочаване и детайлизиране на споделения между страните-членки и европейските институции суверенитет (А), което впоследствие ще позволи съчетаване на упражняваните от различните нива на Властта компетенции като единствено възможно средство за подобряване ефективността на съвместната дейност на страните от Съюза (В).

А) Разширяване на споделения суверенитет

Френската република винаги е била предпазлива по отношение на дебатите за споделяне на суверенитета, който тя разглежда като една от основите на своето съществуване като нация. Тази мнителност е в състояние да спре проевропейските настроения на френските институции. Изпускането или, при всички положения, усещането за изпускане на лостовете и механизмите на държавната дейност за сметка на далечните европейски институции, е причина за френското колебание. Несъмнено един от най-показателните примери е една от новостите в Конституционния договор, а именно, че европейските норми, постановления и директиви занапред ще се наричат Закон и ще доведат до загуба на част от отдавания във Франция престиж на вътрешната норма като израз на народната воля. Следователно европейските закони ще имат и правно, и символично надмощие над националните текстове. Подписаният на 29 октомври 2004 г. текст ясно залага върховенството на европейския ред над вътрешния.

Прехвърлянето на компетенции, което се развива постоянно още от създаването на Европейските общности, не се визира особено в Конституционния договор. На първо време се запазват настоящите равновесни положения, като последното голямо прехвърляне беше паричното (което не създаде особен

проблем за Франция по отношение на суверенитета) към Централната европейска банка. Не може обаче да се отрече, че новият текст подготвя големи промени в прехвърлянето и разпределянето на компетенции, свързани със същността на суверенитета като отбраната или външните работи (а това ще зависи от ролята и мястото, което ще заеме в Комисията бъдещият министър на външните работи на Съюза) и тогава ще има много трудности по отношение на Френската конституция. Всъщност как да се съчетае това отстъпване на част от суверенитета с остарялата идея за единство и неделимост на суверенната власт?

В) Обединяване на компетенциите

Силата на Договора за Конституция на Европа, който само напомня наследството на Римския договор от 1957 г., е в това, че позволява по-добро разпределяне на компетенциите и изясняване на междуинституционалните връзки, което ще позволи процъфтяването на отношенията между страните-членки и Европейския съюз. Ако в много страни това не създава проблем, интересно е да се спрем на френския случай. Характерна за него е държавната воля за запазване на защитени и неприкосновени области с ограничаване на европейското влияние. Конституционният договор, който сега е в процес на ратификация в 25-те страни-членки, а във Франция с референдум, отваря врата за възможно обединяване на различните нива за решения, свързвайки компетенциите с по-ясно и по-лесно за използване правило за игра.

Тук трябва да посочим един елемент, въпреки че широко надхвърля френския пример, а именно риска от оттегляне от Съюза, вмъкнат в член I-60 от Европейската конституция. Това едностранно освобождаване на дадена страна-членка от поетите ангажменти ограничава федералисткото схващане за модерно европейско изграждане и оставя да блуждае опасността от разрыв в европейското обединение. Разбира се това е възможност за ограничаване на прекалено голямото и ускороно разширяване на Европа чрез оставяне на отворена врата за нежелаещи да следват федералния път страни, което обаче

придава тежест на чисто политически и краткосрочни становища във вътрешен план.

Заклучение

Договорът за утвърждаване на Конституция за Европа е една възможност за задълбочаване на връзките между европейските страни в Европейския съюз. В момента не може да се гадае за резултата от френския референдум, насрочен на 29 май 2005 г., но вече може да се предположи, че френската ратификация ще отвори път за нова епоха в изграждането на Обединена Европа.

(Изказване на Международна студентска кръгла маса „България и ЕС“, Правно-исторически факултет на ЮЗУ, 20 април 2005 г.)