

ПО ВОПРОСУ О ВЕРХОВЕНСТВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

**БЕЛОВА Г.,
кандидат юридических наук,
доцент,
преподаватель кафедры
международного права и
международных отношений,
Югозападный университет
«Неофит Рильский»**

В статье рассматривается вопрос о роли Европейского права, а также соотношении между национальным законодательством и правом Сообщества.

Ключевые слов: Европейский Союз, международное право, верховенство права.

Как отмечал И.И.Лукашук, конституции прошлого были интродуктивными, целиком посвященные функционированию государства и права внутри страны. Рост роли международных отношений и их влияния на внутреннюю жизнь государств привел к тому, что в конституциях стало уделяться все больше внимания этой проблематике¹.

Международное право закрепляет принцип уважения к установленному конституцией порядку. Вместе с тем оно определяет, что государство не может ссылаться на конституцию для оправдания невыполнения обязательств по международному праву. Это положение было сформулировано Постоянной палатой международного правосудия еще в 1932 г.², а позже отражено Комиссией международного права ООН в проекте Декларации прав и обязанностей государств.

С другой стороны именно конституциям отведена главная роль в определении взаимодействия национального и международного права. Конституция США ставит свои нормы выше международных договоров, что подтверждено рядом решений Верховного суда. Иначе решается вопрос в практике других государств и прежде всего членов Европейского

Союза³. Конституционный совет Франции объявил, что Маастрихтский договор о Европейском Союзе содержит положения, противоречащие конституции и поэтому до его ратификации необходимо внести в конституцию соответствующие изменения. В 1992 г. он постановил, что три элемента Маастрихтского договора являются неконституционными: право граждан ЕС голосовать и быть кандидатами на местных выборах государства; валютная политика и регулирование валютного курса; въезд граждан государств-членов и их передвижение в границах страны. Конституционный совет мотивировал это тем, что указанные положения нарушают главные условия реализации национального суверенитета, после чего в Конституцию были внесены изменения и ликвидированы существующие преграды для передачи части полномочий. Было добавлено и общее положение, касающееся Европейского Союза (ст. 88.1). Оно устанавливало, что Франция принимает участие в Европейских Сообществах и Европейском Союзе, созданных из государств, которые добровольно решили совместно использовать свои полномочия с помощью заключенных ими договоров. Любопытным является факт, что во Франции законодательные акты и международные договоры не могут подвергаться контролю со стороны судов с целью определения их конституционности после того как произведена их промульгация. Однако проекты законов и договоров до их вступления в силу могут подвергаться контролю со стороны Государственного совета.

Как подчеркивает французский профессор Жан-Поль Жаке, который являлся и директором Юридической службы Совета Европейского союза, даже если соотношение между национальным законодательством и правом Сообщества нашло ответа в принципе верховенства последнего⁴, то вопрос об соотношении между правом Сообщества и национальным **конституционным** правом все еще остается дискуссионным. И последствия подобного евентуального столкновения были бы трудно предвидимыми⁵. В своем решении в 2005 г. Польский конституционный трибунал не исключил возможности будущего конфликта между нормой Сообщества и конституцией.

Следует отметить, что в рамках государств-членов Европейского союза отдается предпочтение профилактике коллизий – лучшим способом избежания конфликтом является осуществление конституционных изменений до ратификации следующего договора. Обычно по отношению государств-членов ЕС можно заметить, что две группы

предпосылок приводят к подобным коллизиям: изменение Учредительных договоров (первичного права ЕС) или присоединение новых государств. На уровне ЕС самые крупные изменения конституций государств-членов происходили в связи с ратификацией Маастрихтского договора и расширением Союза на восток в 2004 и 2007 г.

Роль международного права находит все более основательное признание в конституционном праве, устанавливая, права человека определяются в соответствии с международными правовыми нормами. В Германии после поражения во Второй мировой войне была принята конституция, предусматривающая большую степень защиты основных прав человека, чем конституции остальных государств. Это вызвало специфические проблемы, касающиеся права Европейских сообществ/ Европейского союза – могут ли меры Сообщества иметь преимущество перед положениями основного закона, даже если они противоречат концепции основных прав человека? В Германии по этому вопросу наиболее известно решение Конституционного суда по делу Solange I⁶. Конституционный суд отметил, что в рамках Сообществ отсутствует кодифицированный перечень основных прав, сравнимый с включенным в Конституцию Германии. Суд сделал вывод, что до момента, когда уровень защиты основных прав человека в Сообществе сравняется с обеспечиваемым конституцией Германии, меры Сообщества будут регулироваться на основе положений конституции Германии, предусматривающих защиту основных прав человека. Реально Суд не квалифицировал ни одну из мер Сообщества как противоречащую конституции Германии и в 1986 г.⁷ по делу Solange II он постановил, что уровень защиты прав человека в Сообществе повысился достаточно, чтобы удовлетворить требованиям конституции Германии. При условии, что общий уровень защиты прав человека останется адекватным немецким стандартам, он не будет производить действий с целью определения соответствия мер Сообщества Основному закону (Grundgesetz).

В странах Центральной и Восточной Европы, которые присоединились к Европейскому Союзу в 2004 и 2007 году были осуществлены конституционные изменения. Начало этой традиции поставила Ирландия, которая при своем вступлении в 1972 г. изменила свой основной закон в связи с будущим членством. В 1995 году Австрия, Швеция и Финляндия тоже провели конституционную реформу до ратификации присоединительного договора. Это кажется естественным, так как полноправное член-

ство связано с адекватной конституционной моделью, которая обеспечила бы действие права Сообщества, включающего в себя отдачу части суверенитета государств. Болгария тоже не является исключением и в 2005 году были внесены соответствующие изменения в Конституции 1991 года.

Положения, которые способствуют адаптации национальных конституций, сводятся к следующему⁸:

ограничение и частичная отдача государственного суверенитета;

введение института европейского гражданства, круг прав, присущих европейским гражданам и в частности участие на местных выборах и выборах Европарламента, мандат и иммунитет европейских депутатов;

прямое (директное) действие права Сообществ;

парламентарный контроль и создание специальных парламентских комитетов по вопросам Европейского союза;

проблемы экономического и валютного союза;

участие в общей внешней политике и политике безопасности ЕС и др.

Некоторые авторы указывают и на другую причину необходимости осуществления конституционных изменений в странах Центральной и Восточной Европы, а именно так называемый «суверенистский» (*souverenist*) характер⁹ конституций этих стран, принятых после окончания «холодной войны». Конституции стран Центральной и Восточной Европы предусматривают специальные положения, касающиеся суверенитета, и при этом большая часть из них проводит разграничение между понятиями «суверенитет» и «независимость». Первое включает в себя внутреннее измерение суверенитета как верховная, высшая власть, второе – внешнее измерение как равноправие государств в международных отношениях. По мнению западных экспертов типично суверенистскими считались конституции балтийских государств и Румынии, а самой либеральной по отношению международного сотрудничества и участия в интеграционном объединении – конституция Польши 1997 г. Для сравнения в шести конституциях старых государств-членов термин «суверенитет» не упоминается вообще¹⁰; в четырех других конституциях не проводится разграничение между внутренним и внешним измерением суверенитета, а использована только общая формулировка, что суверенитет принадлежит народу¹¹; и только три страны проводят разграничение между двумя аспектами суверенитета¹².

Трансфер суверенитета осуществляется госу-

дарствами-членами в пользу наднациональных европейских институций и ограничен в определенных областях и в рамках переданных суверенных полномочий, но по своей сущности он абсолютен в том смысле, что не предполагает возможности отобрать обратно переданных полномочий или приостановить их осуществление Европейским союзом.

Год после присоединения Польши к Европейскому Союзу в 2005 г. Конституционный трибунал имел возможность рассмотреть нелегкий вопрос взаимодействия национального права и права Европейского союза. Как отмечают некоторые польские авторы¹³, он постановил два очень различающихся между собой решения: первое (27 апреля 2005 г.) об Европейском ордере на арест и второе (11 мая 2005 г.) по вопросу о действительности Присоединительного договора. И если первое решение можно рассматривать как безусловное принятие обязанностей, вытекающих из права ЕС, то второе является «своеобразным отрицанием верховенства Присоединительного договора над польской конституцией 1997 г.»¹⁴. Польские авторы ставили вопрос о том означает ли принцип верховенства права Сообщества и верховенство права Союза. Сравнительно до недавнего времени принцип верховенства имел действие только по отношению первой опоры, но в своих решениях Суд Европейских Сообществ распространял действие принципа и на третью опору¹⁵. Имея ввиду факультативную юрисдикцию Суда в рамках третьей опоры до вступления в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 года, установление верховенства права ЕС могло быть только по отношению государств-членов, которые декларировали принятие юрисдикции в области сотрудничества в уголовной сфере. По отношению второй опоры – общей внешней политики и безопасности и к настоящему моменту вопрос еще не получил окончательного разрешения¹⁶.

В своем изъяснении 10 сентября 2008 г. бывший федеральный президент Германии Роман Херцог и директор Центра европейской политики Людер Геркен осудили практику Суда Европейских Сообществ и предупредили, что необходимо предостеречь Суда от подрывания национальной юрисдикции государств-членов. Несколько решений, анализированных ими, доказывают, что Суд «систематически игнорирует волю национального законодателя, фундаментальных принципов западной интерпретации права и сам создает правовые принципы, служащие основой для его дальнейших решений»¹⁷.

Однако в своем решении от 26-го августа 2010 года Конституционный суд Германии подтвердил решение 2005 года Суда Европейских Сообществ, определяя национальное законодательство «неприложимым» (inapplicable) к случаю¹⁸. Семь из восьми судей постарались не только избежать прямого конфликта с Судом в Люксембурге, но и укрепили его позиции, заявляя что акты Союза могут быть предметом рассмотрения только в случае, если европейские институты серьезно превысили свои полномочия. Только один из судей Херберт Ландау не согласился с мнением своих коллег, считая что своим решением Суд отклонился от позиции, принятой по делу о Лиссабонском договоре. По мнению судьи Ландау решение Суда Европейских Сообществ по делу «Мангольд» свидетельствует об явном превышении полномочий и оставляет без внимания нарастающий объем трансферированных компетенций Европейскому Союзу. Таким образом Конституционный суд Германии постановил, что решения Люксембургского суда могут быть пересмотрены только в случае, «если нарушение полномочий европейской институцией является настолько очевидным и оспариваемый акт ведет к значительному перемещению в расстановке

компетенций между Европейским Союзом и государствами-членами в ущерб последним».

Несмотря на факт, что Лиссабонский договор успел включить вопрос о верховенстве права ЕС в Декларации № 17, сам принцип в настоящее время является безусловным и безоговорочно признается всеми государствами-членами. Следует иметь ввиду, что в свое время возражения, возникшие в Германии, универсальному применению этого принципа были сняты главным образом благодаря позиции Суда Европейских Сообществ и признания им основных демократических прав и свобод, закрепляемых национальными конституциями и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года¹⁹. Это позволило свести к минимуму возможность конфликта между европейскими и национальными судебными органами. В этом смысле, ожидается, что предусмотренное Лиссабонским договором присоединение Европейского Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод будет содействовать укреплению принципа верховенства. Как, однако, будут складываться отношения между двумя юрисдикциями – в Люксембурге и Страсбурге – предстоит решать в будущем.

ПОСИЛАННЯ

¹ Лукашук И.И. «Международное право. Общая часть». – М., 1996. – с.228–231

² В решении по делу «Обращение с польскими гражданами в Данциге».

³ Тузмухамедов Б.Р. «Международное право в конституционной юрисдикции», М. Юристь, 2006, с. 81

⁴ Нужно иметь ввиду, что Чл.1-6 Европейской конституции о верховенстве права Европейского союза не был произведен в самом тексте Лиссабонского договора, а в Декларации № 17, в которой говорится, что в соответствии с практикой Суда Европейских Сообществ союзное право пользуется верховенством перед законодательством государств-членов при условиях, определенных упомянутой судебной практикой.

⁵ Жаке, Жан-Пол «Институционно право на Европейския съюз», София, 2007, с.454

⁶ Internationale Handgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel (EVGF), Bundesverfassungsgericht, 29 May 1974, [1974] 2 CMLR 540

Истец требовал, чтобы немецкий суд аннулировал решение EVGF, так как регламенты Сообществ, на которых оно основано, противоречат положениям конституции Германии в части основных прав человека. Административный суд обратился в преюдициальном порядке в Суд ЕС, который постановил, что действительность положений права Сообщества определяется в соответствии с правом Сообщества, а не с национальным конституционным правом. Однако после Суда ЕС административный суд обратился в федеральный Конституционный суд (Bundesverfassungsgericht), чтобы установить противоречат ли регламенты положениям об основных правах человека Конституции Германии.

⁷ Wunsche Handelsgesellschaft, 22 October 1986 [1987]3 CMLR 225

⁸ Танчев, Евгени «Конституцията на Република България, суверенитетът и конституцията на ЕС», сп. «Международни отношения», бр. 3/2003, с. 29-30

⁹ Albi, Aneli *Referendums in Eastern Europe: The Effect on Reforming EU Treaties and on the Candidate Countries' Positions in the Convention*, RSC No 2002/65, Robert Schumann Centre for Advanced Studies

¹⁰ Основные законы Германии, Бельгии, Швеции, Австрии, Голландии и Дании.

¹¹ Конституции Италии, Франции, Испании и Греции.

¹² Люксембург, Португалия и Ирландия.

¹³ Kowalik-Banczyk, Krystyna «Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and The Idea of Supremacy of EU Law», German Law Journal, Vol.06 No10, p.1358

¹⁴ Ibid

¹⁵ C-105/03 Criminal Proceedings against Maria Pupino, Judgement of 16 June 2005

¹⁶ Право ЕС, под ред. С.Ю.Кашкина, М., Юристъ, 2003, с.113

¹⁷ «Stop the European Court of Justice», Roman Herzog and Lüder Gerken, EU Observer, 10.09.2008

¹⁸ BUNDESVERFASSUNGSGERICHT - 2 BvR 2661/06

¹⁹ Европейское право. Право ЕС и правовое обеспечение защит, прав человека, 2-ое дополненное изд, под ред. Л.М.Энтина, Норма, 2005, с.56

Belova G. Regarding the rule of European Law / South-West University «Neofit Rilski»

The article deals with the role of European Law and interrelations between national legislature and the Law of the Community.

Key words: European Union, International Law, Rule of law.

Белова Г. Щодо питання про верховенство Європейського права / Югозападний університет «Неофіт Рильський»

В статті розглядається питання про роль Європейського права, а також співвідношення між національним законодавством та правом Спільноти.

Ключові слова: Європейський Союз, міжнародне право, верховенство права.

Стаття надійшла до редколегії 01.03.2012

Прийнята до друку 09.03.2012