

Германският конституционен съд влиза в битка с европейските институции за програмата на ЕЦБ за количествени облекчения

Дали най-големият губещ няма да са европейските граждани?

Александра Николова, Андрей Георгиев

Във вторник, 5-ти май 2020 г. в седалището си в Калсруе германският Федерален конституционен съд произнесе решение¹, с което прие, че решенията на Европейската централна банка по програмата за закупуване на държавен дълг, която тя започна през 2015 г., не съответстват на изискванията на федералната конституция на Германия поради превишаване на компетентността на институцията по правото на Европейския съюз, макар че Съдът на Европейския съюз беше обявил по-рано програмата за законосъобразна, и обяви за противоречащи на конституцията на федералната република действията на германските държавни органи в изпълнение на програмата, както и липсата на решение на тези органи за спирането ѝ. Решението предизвика колоритни и обезпокоителни заглавия в европейската преса², където бе описано дори като „бомба със закъснител“, поставена под основите на Еврозоната. След дълъг съдебен процес и размяна на становища със Съда на Европейския съюз в Люксембург, осемте конституционни съдии решиха със седем гласа „за“, че Европейската банка не е предоставила задоволителен анализ защо действията ѝ по изкупуване на държавен дълг са „пропорционални“ на икономическите опасности, пред които Еврозоната е изправена. Федералният конституционен съд поиска от Европейската централна банка да докаже пропорционалността на програмата за изкупуване на държавен дълг от държавите в Ерозоната (известна още като PSPP или „количествени облекчения“) и нейните ефекти върху паричната политика спрямо икономическите и фискални последици от нея за отделните държави, преди Германия да може да участва в програмата. Така, освен че постави под съмнение акт на европейска институция, каквато е Европейската централна банка, Федералният конституционен съд отиде и още по-далеч в една некартографирана територия, като окачестви постановеното по същия казус решение на Съда на Европейския съюз като „неразбираемо“ и ограничи приложението му спрямо германските институции.

Какво реши съдът?

Историята зад постановеното на 5-ти май 2020 г. обаче започва доста по-назад във времето. Кризата на Еврозоната от 2010 г. разклати нормалното функциониране на валутните пазари и финансовата стабилност в Европа и наложи търсенето на извънредни

¹ Текст на решението на английски език: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html;jsessionid=6EB7B2452359549DA5D9C39722B9974B.1_cid370

² German court criticises European Central Bank crisis bond-buying” <https://www.bbc.com/news/world-europe-52542993> ; “La Banque centrale européenne mise sous pression par la Cour constitutionnelle allemande” https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/05/06/la-cour-constitutionnelle-allemande-critique-le-manque-de-supervision-de-la-banque-centrale-europeenne_6038788_3234.html ; „German court has set a bomb under the EU legal order“ https://www.ft.com/content/79484c01-b66b-4f81-bdc6-fd4def940821?fbclid=IwAR054wyi4TVe8Vv7L-iZOWP5QMC0e06TA3LNwc92OoirWPLiwJ8DgKnM_k0 ; „Top German court says ECB bond buying scheme partially contravenes the law“ https://www.dw.com/en/top-german-court-says-ecb-bond-buying-scheme-partially-contravenes-the-law/a-53333374?fbclid=IwAR0DN_iNTi9LHmjcmlJlb42fVhWpFL-lwggKNaZe1mESGSf8bjNFoHGfqFFQ ;

икономически методи за преодоляването ѝ. Така през 2015 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) стартира Програма за закупуване на дълг от публичния сектор, в рамките на която закупува държавни облигации и ценни книжа на европейски институции и агенции. Целта е постигане на „здравословно“ равнище на инфлацията до показатели под, но близо до 2% в средносрочен хоризонт. Така общо деветнадесетте централни банки на Еврозоната, включително и самата Европейска централна банка, започнаха да изкупуват облигации на държавите в рамките на Съюза на финансовите пазари. Планираният от ЕЦБ резултат беше да увеличи капацитета на банките за отпускане на нови заеми и да стимулира кредитите за икономиката. Програмата за изкупуване на дългове е част от рамкова програма на Евросистемата за изкупуване на различни инструменти на финансовите пазари и представлява по-големият дял от нея. Към 8 ноември 2019 г. общата стойност на ценните книжа, закупени в рамките на рамковата програма, възлиза на 2, 5 трилиона евро, от които покупките по програмата за изкупуване на дългове възлизат на почти 2, 09 трилиона евро.

Федералният конституционен съд се произнесе по жалба на група немски учени и политици, включително бившият лидер на крайнодясната „Алтернатива за Германия“, Бернд Люк и бившият зам.-председател на Християнсоциалния съюз Петер Гаувайлер. Те оспорват бездействието на германските държавни органи да оспорят решенията, с които ЕЦБ е предприела действия по изкупуване на държавни финансови инструменти, по аргумент, че същите не са пропорционални – не представляват мярката, която с най-малко засягане на фискалния суверенитет на държавите да може да гарантира постигането на целта за поддържане на стабилно ниско, но положително инфлационно равнище, и съответно – че това е можело да се постигне с други мерки. Жалбоподателите поддържат, че покупките нарушават забраната за една държава от Еврозоната да субсидира дълговете на друга при липса на наложителни причини за това. По-конкретно твърдението е, че програмата нарушава забраната на чл. 123 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който гласи, че се забранява предоставянето на овърдрафти или други видове кредитни улеснения от Европейската централна банка или централните банки на държавите в рамките на съюза в полза на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, националните правителства, регионалните, местни или други органи на публична власт, на други органи, регулирани от публичното право, или на публични предприятия на държавите, както и закупуването пряко от тях на дългови инструменти от Европейската централна банка или от националните централни банки. Твърди се също, че има нарушение на принципа на предоставената компетентност, установен в чл. 5, пар. 1 на Договора за Европейския съюз – т.е. че Съюзът има само такива правомощия, които държавите са му представили изрично чрез учредителните Договори. Принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентността на европейските институции, а принципите на субсидиарност и пропорционалност определят как точно тези институции могат да упражняват тази компетентност. В случая жалбоподателите твърдят, че ЕЦБ е действала извън компетентността си по отношение на общата икономическа политика на съюза, закрепена в чл. 119 и чл. 127 и следващите от Договора за функциониране на Съюза, които уреждат функционирането на Европейската система на централните банки, Европейската централна банка и паричната политика, водена от Съюза.

Сезиран с това искане, германският Федерален конституционен съд отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз през октомври 2017 г. Въпросите, които са зададени на Съда в Люксембург, са най-общо свързани с това дали забраната за парично финансиране на бюджетите на държавите в рамките на Съюза е абсолютна, какъв е обхватът на мандата на Европейската централна банка за водене на парична политика, и дали с действията си банката не е нахвърлила компетентността и суверенитета на държавите в рамките на съюза да ръководят бюджетните си политики. На 11-ти декември 2018 г. Съдът на Европейския съюз постановява решение, в което посочва, че програмата за изкупуване на дългове нито надвишава мандата, предоставен на Европейската централна банка, нито е в нарушение на забраната за парично финансиране, както и че тази програма е съобразена с принципа за пропорционалност, тъй като преди това ЕЦБ е използвала други средства, за да повиши до приемливи равнища инфлацията в Еврозоната (вкл. изкупуване на частен дълг), но не е постигнала този резултат.

Въпреки решението на Съда на Европейския съюз, Федералният конституционен съд приема, че решенията³ на Управителния съвет на Европейската централна банка са взети *ultra vires* (лат. – „отвъд силите“, „отвъд правомощията“). Това означава, че счита, че банката е надвишила своята компетентност, тъй като не е обосновала актовете си от гледна точка на принципа за пропорционалност. Поради това и актовете на германските държавни органи за участие в тази програма са обявени за противоконституционни, както и липсата на усилия от страна на тези органи за спиране на програмата от страна на ЕЦБ.

Решението се основава на така наречената „вечна клауза“ на германския Основен закон – чл. 79, ал. 3, която забранява отстъпването от държавните органи на федералната република от определени принципи – разделението на държавната власт в Германия на федерална и провинциална; принципите на участие на провинциите в законодателната власт, и уредените в чл. 1 от Основния закон – ненахвърнимост на човешкото достойнство, и чл. 20 принципни положения. Чл. 20 предвижда, че Федерална република Германия е демократична и социална федерална държава, и че цялата държавна власт произтича от народа; че законодателната власт е обвързана от конституционния ред, а изпълнителната и съдебната власт – от закона и правото.

Именно въз основа на принципа на демокрацията и на отговорността на германския парламент за ръководство на бюджетната политика, Федералният конституционен съд приема, че националният парламент не е проверил надлежно възможните последици от паричната политика по програмата за изкупуване на дългове върху икономическата и фискалната политика на Германия и не е предприел действия за оспорване на тази програма. Съдиите в Карлсруе признават, че ако държавите в рамките на Съюза могат да присвоят за себе си компетентността да се произнасят чрез собствените си съдилища върху валидността на актовете на Европейския съюз, то това би могло да нахвърни върховенството и еднаквото прилагане на правото на Съюза, но е налице едно съществено изключение. Но Федералният конституционен съд приема, че ако държавите в рамките на Съюза изцяло се въздържат от извършването на каквато и да е проверка за превишаване на компетентността (т.е. дали даден акт е приет *ultra vires*), те на практика ще предоставят на европейските институции изключителни правомощия да тълкуват и дори разширяват

³ Решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 4 март 2015 г. (ЕС) 2015/774 и последващите решения (ЕС) 2015/2101, (ЕС) 2015/2464, (ЕС) 2016/702 и (ЕС) 2017/100.

обхвата на Учредителните договори, които уреждат компетентността на Съюза, без да подлежат на контрол. Така институциите на Европейски съюз биха станали единственият „властелин“ на Договорите, а за такъв се приемат и би трябвало да останат единствено държавите, които членуват в Съюза⁴.

В съответствие с изложената логика Федералният конституционен съд приема, че разбирането на германския Основен закон за управление, основано на упражняване на ограничена компетентност, може да не съвпада с това на европейските институции и, че, освен Европейската централна банка, и Съдът на Европейския съюз е в състояние да превиши своята компетентност. Съдиите в Карлсруе постановяват, че имат правото да преценяват дали колегите им от Люксембург не са отишли отвъд предвиденото в Договорите. В решението се посочва именно това – Съдът на Европейския съюз не е изпълнил задължението си да разгледа и прецени пропорционалността на действията по програмата за изкупуване на дълг (монетарна политика) спрямо икономическите последици за държавите (икономическа политика). Съдът в Люксембург не е установил, че целта за постигане на умерена положителна инфлация не е можела да се постигне с други, по-малко засягащи държавните финанси мерки от страна на ЕЦБ, и така с тълкуването си не е взел предвид, че съгласно Договора за функциониране на Европейския съюз мерки за пряко изкупуване на държавен дълг са възможни само при провеждане на монетарна, а не икономическа политика. Особено се набляга върху обстоятелството, че Съдът на Европейския съюз не е приложил принципа за пропорционалността по начина, по който той се разбира в германската практика, която е възприета и за общоевропейска чрез бланкетно цитиране на решения на други конституционни съдилища в Европа. Поради това съдът в Карлсруе приема, че решението по отправеното преюдициално запитване е „неразбираемо“ и *ultra vires*, като препоръчва на Европейската централна банка в рамките на три месеца да предостави обяснения по пропорционалността; разпорежда на Бундесбанк (германската централна банка) да не участва повече в покупки по програмата за изкупуване на дълг и да прекрати всички съществуващи поръчки, направени до сега, и на германския парламент да не подкрепя политиките за изкупуване на държавен дълг от централните банки. Решението е окончателно.

Това, което остава неясно от решението на Федералния конституционен съд, е дали политиката по възстановяване на всяка цена, която Европейската централна банка предприе след кризата от 2010 г., е противоконституционна въобще, или такива са само определени действия по нея. Решението посочва, че граница, отвъд която немският парламент би загубил ефективния контрол върху бюджетната си политика има, и прекратяването ѝ би било противоконституционно, но самата граница не е ясно очертана. Като пример решението посочва, че заем в размер на 2 трилиона евро, вероятно би бил извън тези граници.

Значение на институцията на Федералния конституционен съд и неговите решения. Конфликтът между съдилищата

⁴ Виж параграф I, т. 1 от съображенията на съдебния състав https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.htm?fbclid=IwAR1HGTBdewNwM5me3r1DpwCUSxhWq0R0fQnPSiYGuvKwfWV-NpxEcZj_Ydw

От историческа и конституционно-политическа гледна точка най-важният аспект на постановеното решение е фактът, че за пръв път се наблюдава пряк конфликт между две от най-авторитетните съдилища на европейския континент – германският Федерален конституционен съд в Карлсруе, и Съдът на Европейския съюз в Люксембург. Това налага и кратко описание на тяхната история и компетентност.

Федералният конституционен съд е основан през 1951 г. като един от основните конституционни органи на създадената три години преди това Федерална република Германия. Още отначало той е замислен като орган, чиято основна задача е да защитава правовата държава и правата на отделния гражданин от намеса на държавните органи. За това говори и фактът, че първият състав на съда е съставен основно от граждански активисти и професори от престижни германски университети, като умишлено не са били избирани съдии и други политически лица, за които е имало вероятност да са били близки до нацисткия режим в годините на Втората световна война.

Федералният конституционен съд е първият в Европа, който получава правото да разглежда самостоятелно индивидуални конституционни жалби срещу всички актове на държавни органи – на съда е дадено право по искане на всеки отделен гражданин, който има интерес от това, да обяви за неприложим дори и закон на германския парламент. С течение на времето съдиите в Карлсруе са приели, че могат не само да обявяват противоконституционността на дадени актове, но и да задължават държавните органи да ги приведат в определен срок в съответствие с Основния закон на федералната република.

Тези големи правомощия на Федералния конституционен съд първоначално срещат отпор от останалите държавни органи и някои политически партии в Германия, но с увеличаването на броя на конституционните жалби гражданите придобиват все по-голямо доверие в новата институция. Така след 70-те и 80-те години на XX век съдът в Карлсруе се превръща в авторитет, от чиито решения се ръководи цялата германска съдебна система, а също и изпълнителната и законодателната власт. С течение на времето се оформят поколения юристи, които започват да възприемат създадената практика на Федералния конституционен съд като особена ценност за запазването на конституционния ред в Германия и основните права на гражданите.

С разширяването на областите на европейска интеграция, практиката на съда в Карлсруе започва да придобива и европейско значение, а неговите решения са обект на коментар от конституционалистите в цяла Европа и дори започват да се цитират и обсъждат от конституционни съдилища в други европейски държави.

От своя страна Съдът на Европейския съюз преживява подобна, макар и доста различна еволюция. Първоначално възприемана като по-скоро търговски и икономически арбитраж, заседаващата в Люксембург от 1952 г. юрисдикция бързо придобива значително по-голямо значение. Съдът си осигурява чрез възприетия в решенията си метод на тълкуване на правото на Европейския съюз все по-голяма роля в контрола на определени аспекти от дейността на европейските институции и държавите в рамките на Съюза, като ги задължава да изпълняват решенията му еднообразно, за да съществува ефективен правов ред в целия Европейски съюз.

Съдът на Европейския съюз има право да установява по искане на Европейската комисия нарушения на правото на Съюза и да налага глоби на „провинилите се“ държави,

да отменя актове на институциите на Съюза, но най-важното му правомощие е да тълкува правото на Европейския съюз по искане на националните съдилища (т.нар. „преюдициално запитване“), като в някои случаи последните са задължени да отправят такова. В рамките на решенията си по такива запитвания Съдът на Европейския съюз може да задължи националния съд да не прилага закона на съответната национална държава, ако той противоречи на правото на Съюза.

Първоначално и дейността на Съда на Европейския съюз се посреща скептично от институциите на останалите държави, и особено от върховните им съдилища. С течение на времето обаче Съдът в Люксембург налага все повече от решенията си във връзка с правата на гражданите и това се посреща с одобрение и от националните съдии, които виждат начин да преодолеят несправедливи национални закони чрез възможността си за пряк контакт с една върховна съдебна юрисдикция. За да изгради ролята си на защитник на правата на гражданите, Съдът на Европейския съюз възприема след 1980 г. трайно в практиката си, че институциите на Съюза са обвързани от задължени да гарантират правата на човека в цялата си дейност. Във връзка с това Съдът в Люксембург винаги е държал ревностно на изключителното си право да тълкува Учредителните договори на Съюза с цел еднаквото им прилагане.

С оглед широкия достъп на всеки национален съдия до Съда на Европейския съюз през 80-те и 90-те години на XX век институцията също натрупва голям авторитет и държавите като цяло се съобразяват с решенията си, като съдът не се е колебал да потвърждава и рекордни по размер глоби срещу индустриални гиганти, нарушаващи конкуренцията, и да влиза в спорове с националните съдилища и правителства. В последните години най-активна такава роля Съдът в Люксембург пое в защита на върховенството на правото в Полша и Унгария от опитите за овладяване на националните съдилища от политическите сили.

До решението от 5-ти май 2020 г. отношенията между двете съдилища са били изключително хармонични и те са възприемали дейността си като насочена към една и съща цел – защита на правата на гражданите в Европа срещу произвол на държавната власт, но и запазване на правовия ред и утвърждаване на ценностите на демократичната и правова държава. С решението си за пръв път Федералният конституционен съд влиза в открит конфликт със Съда на Европейския съюз и отказва да приложи решение на последния по искане за преюдициално запитване, отправено от съдиите в Карлсруе.

Проблемите на новопостановеното решение

Решението от 5-ти май 2020 г. поставя три фундаментални проблема – правен, икономически, и политически.

Правният проблем изглежда не е съществено нов, а е заложен в самата конструкция на Европейския съюз. Той се състои във въпроса дали конституционните съдилища на страните в рамките на Съюза са длъжни да последват тълкуванията, дадени от Съда на Европейския съюз по искане на националните (вкл. конституционни) съдилища в рамките на производствата по преюдициално запитване. С решението си Федералният конституционен съд заявява, че е обвързан от това тълкуване, но само докато Съдът на Европейския съюз предоставя ясни и добре аргументирани решения в рамките на своята компетентност. А преценката дали решенията са такива и дали не се надвишава

поверената по Договорите компетентност, съдиите в Карлсруе запазват за себе си. По същество това означава, че що се отнася до програмата на Европейската централна банка за покупки на дългови инструменти от публичния сектор германският Федерален конституционен съд счита, че той следва да търкува тази област от правото на Съюза.

Оттук възниква и риск подобен подход да бъде последван от други конституционни съдилища в Европа. Но за разлика от Германия, която е страна с изградени държавни институции, и правната система трудно ще допусне решенията на конституционния съд да бъдат подчинени на политически аргументи, в други държави в Европа съществуват значителни притеснения. Възможно е въз основа на идеята за защита на „националните конституционни традиции“ да бъдат поставени без сериозни аргументи под въпрос редица актове на Европейския съюз, което би позволило на всяка държава сама да избира кои елементи от правото на Съюза да прилага.

Икономическите проблеми, които решението на Федералния конституционен съд поражда, са свързани от една страна с възможната дестабилизация на еврото на капиталовите пазари, а от друга – с неясното бъдеще на програмата за борба с последствията от коронавирусната пандемия чрез покупки на държавни дългови инструменти на стойност 750 млрд. евро, която беше одобрена през март. Въпреки че решението изрично посочва, че не засяга Спешната пандемична програма, съмнението остава, тъй като принципът зад двете програми е сходен – изкупуване на държавен дълг за осигуряване на стабилни парични потоци. Тези програми разчитат в голяма степен на участието на Бундесбанк. Затова оттеглянето ѝ от която и да е от двете би затруднило значително възможностите на Европа за икономическо възстановяване след пандемията. Това важи с особена острота за държави с висок външен дълг като Италия и Испания.

Сега германското правителство вероятно ще трябва да търси от Европейската централна банка обосновка за пропорционалността. Това ще послужи и за определяне на принципите, които ще се очаква да се прилагат и по отношение на програмата за мерките за преодоляване на последиците от пандемията. От друга страна решението на Съда на Европейския съюз, независимо от реакцията на Федералния конституционен съд, си остава обвързващо, като Европейската централна банка отказа да изпрати представител за процеса в Карлсруе и надали ще приеме безропотна намеса на съда на една държава в текущите си дела. Въпреки това обаче Германия не е заплашена от инициране на производство за установяване на нарушение на правото на Съюза, защото тя може просто да се оттегли от програмата за изкупуване на дългове.

Политическите усложнения, които може би ще имат най-важен дълготраен ефект, следват плътно отказа на съдиите от съда в Карлсруе да се съобразят с решението на Съда на Европейския съюз от 11-ти декември 2018 г.⁵. С оглед мотивите си от конституционно значение решението на Федералния конституционен съд бе постановено в изключително деликатен момент на оспорване на отношението между Съюза и държавите, членуващи в него, от няколко правителства. Макар и индиректно, мотивите на германските съдии дават сигнал на държави като Полша и Унгария, че могат да поставят под съмнение върховенството на правото на Европейския съюз.

5

За жалост, решението, постановено от Федералния конституционен съд е в съответствие и с тенденцията, разпространяваща се в някои европейски държави, по-специално Чехия, Полша и Унгария, да извършват преценка дали дейностите на институциите на Европейския съюз попадат в обхвата на Договорите, при това с притеснителни мотиви. Същевременно към същите държави са отправяни нееднократно критики за допускане на политическо влияние при избора на конституционни съдии. Отдалечаването на тези държави от европейските, а и от демократичните ценности, за които свидетелстват зачестяващите сигнали за потъпкването на съдийската независимост и нихилистичното отношение към принципите на европейското право и класическата либерална държава, може да бъде пагубно за бъдещето на Съюза. Затова е странно, че Федералният конституционен съд избира точно този момент, за да легитимира с авторитета си подобно поведение.

Въпреки това решението не е напълно изненадващо и необяснимо предвид досегашната практика на Федералния конституционен съд.

Защо Федералният конституционен съд има проблеми с компетентността на Европейския съюз?

В коментираното тук решение Федералният конституционен съд за пореден път поставя въпроса за природата на Европейския съюз и границите на неговата компетентност. Той изхожда от историята на Съюза и начина на възникването му – Европейският съюз възниква като международна организация, на която държавите предоставят част от компетентността на своите конституционни органи, за да може тя да се изпълнява общо от централизирани институции за целия Съюз. Това е и замисълът на идеолога на европейската интеграция Робер Шуман, който на 9-ти май 1950 г. представя идеята за обединение на френската и германската индустрия за въглища и стомана под контрола на независим орган, който ще спре възможността всяка от страните да насочва военния потенциал на тези индустрии срещу другата – план, който трайно гарантира мира в Европа. Разбира се, с течение на времето от първоначалната концепция за общ контрол върху две индустрии Европейските общности, а след 1992 г. и създаденият на тяхната основа Европейски съюз, получават правомощия във все повече правни сфери, включително и извън икономиката (напр. общият граничен контрол).

За да работи тази система обаче е необходимо правилата в рамките на Съюза да се прилагат единно, без възможност различните държави да „подбират“ кои части от правото на Съюза да прилагат, и кои – не. Затова още през 60-те години на XX век в решението си по делото 6/64 *Costa v ENEL* Съдът на Европейския съюз е приел, че актовете на правото на Съюза не могат да не бъдат прилагани на основание на това, че противоречат на национално законодателство от какъвто и да било ранг. Практиката се развива и по-нататък в различни решения на Съда на Европейския съюз, като в Решението си по дело 314/85 *Foto-Frost* съдът в Люксембург приема, че националните съдилища не могат сами да обявят актове на институции на Европейския съюз за невалидни, тъй като така биха създали условия за нееднаквото прилагане на тези актове. Така, тълкувайки настоящия чл. 267 от Договора за функциониране на Европейския съюз, който позволява националните съдилища да искат от Съда на Европейския съюз да се произнася относно валидността на актове на институциите на Съюза във връзка с правилото на чл. 263 от Договора за функциониране на Европейския съюз, който предоставя на съда в

Люксембург компетентност да отменя актовете на тези институции, и чл. 344 от същия Договор, който задължава държавите да не решават спорове относно приложението му по начин, който не е предвиден в него, Съдът на Европейския съюз приема, че има изключителна компетентност да преценява валидността на тези актове.

Макар и подобно правило да не е включено изрично в текста на Договорите, в декларация № 17 към Договора от Лисабон за изменение на Учредителните договори на Европейския съюз е предвидено, че държавите приемат, че правото на Европейския съюз има предимство пред националното право при условията, установени от съда в Люксембург (посочени по-горе). В декларацията изрично се посочва, че съществуването на принципа, че държавните органи не могат да оспорват валидността на актове на институции на Съюза, не се оспорва и същият продължава да се прилага.

Федералният конституционен съд обаче разглежда този проблем в различна светлина. Още с Определението си от 1974 г. по т.нра. дело *Solange I* („първото дело „докато...“)⁶ Федералният конституционен съд възразява, че правният ред на Европейските общности към онзи момент не създава достатъчни гаранции за основните права, които задължително трябва да се спазват от всички германски държавни органи (включително и когато прилагат правото на Европейския съюз), и поради това актовете на институциите, които не са били обявени за невалидни от Съда на Европейския съюз подлежат на конституционен контрол пред съда в Карлсруе. През 1986 г. Федералният конституционен съд приема, във връзка с изменението на практиката на Съда на Европейския съюз и поемането от него на задължение да следи за спазване на правата на човека, които са общи за конституционната традиция на европейските държави, в определението си по делото *Solange II* („второто дело „докато...“)⁷, че докато Съдът на Европейския съюз осъществява контрол за спазването на основните права, Федералният конституционен съд няма да извършва конституционен контрол на актове на институции на Съюза. Все пак Федералният конституционен съд си запазва правото да извършва такъв контрол, ако условието за защита на основните права не е спазено.

С преобразуването на Европейските общности от организация с икономически характер в Европейски съюз, който има все повече и политическа компетентност и определя правила в много по-широка сфера, Федералният конституционен съд променя практиката си. С решението си от 1993 г. „Маастрихт“⁸ (по името на града, където е сключен договорът за създаване на Европейския съюз) съдът в Карлсруе възприема себе си като част от една нова интеграционна система, като приема, че е част от отношение на „съдебно сътрудничество“ със Съда на Европейския съюз. Също така обаче Федералният конституционен съд отбелязва, че Европейският съюз не представлява държава и ограничената компетентност на органите и институциите му може да подлежи на контрол за това дали е налице престъпване на ограниченията на компетентността на Съюза. При това съгласно условията на чл. 79, ал. 3 от Основния закон на Федерална република Германия на Европейския съюз не могат да се прехвърлят правомощия, които биха ограничили принципа на демократичната държава в Германия – т.е. възможността на държавата сама да определя правилата в основните сфери на обществения си живот и на гражданите да участват в избори на представители, които да вземат такива решения. Въз

⁶ на немски: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html>

⁷ на немски: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html>

⁸ на немски: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>

основа на тези мотиви на Федералния конституционен съд е приет и чл. 23 от Основния закон на Федералната република, който допуска европейската интеграция на Германия при условие, че Европейският съюз е обвързан от „принципите на демокрацията, правовата държава, социалната защита и федеративността, както и на този на субсидиарността и гарантира защита на основните права, която е съответна на принципа на субсидиарност“.

Накрая, с решението си от 2009 г. „Лисабон“⁹ Федералният конституционен съд допуска и ратифицирането на Лисабонския договор, приемайки обаче, че Федералната република се ползва със своя „конституционна идентичност“, която трябва да защити възможността на държавните органи на Германия да определят в разумна степен политическите решения относно личната сфера на лицата, защитена от основните права, както и личната и социална закрила, но и такива решения, които в голяма степен засягат културата, историята и езика на държавата.

Досега Федералният конституционен съд обаче не е приемал, че тези принципи са нарушени, като в предишно решение от юни 2016 г.¹⁰ по дело срещу предходна програма на ЕЦБ за изкупуване на дългови инструменти е възприел аргументите на Съда на Европейския съюз, че подобни програми са допустими при спазване на определени условия. Сега обаче съдът намира, че те не се контролират ефективно. Интересно е също така защо съдът в Карлсруе прилага правилата, установени от него за защита на национални интереси от съществено значение (като езикът и културата на държавата) и на личната сфера на индивида и социалната защита, към сфера, която има малко общо с идентичността на държавата и начина на организиране на живота на хората в нея – монетарната и фискална политика.

Кой печели битката и дали победата не е пирова?

Решението на Федералния конституционен съд от 5-ти май 2020 г. представлява от една страна проява на загриженост за това дали на европейските фискални институции не си позволява твърде много с оглед на ограничения контрол на Съда на Европейския съюз над актовете на Европейската централна банка. В това отношение необходимостта от демократичен контрол при използване на инструменти с голям икономически ефект е от голямо значение, макар че именно германското правителство настоява за независимост на централните банки като принцип, гарантиращ финансовата стабилност.

Настояването обаче, че този демократичен контрол трябва да се случва в рамките на националната държава, не съвпада със самообявеното от Федералния конституционен съд желание за участие в „съдебно сътрудничество“. Същото означава да бъде допусната от конституционните съдилища и друга перспектива за преценка на ефективността на процесите за контрол над централните банки, стига същата да не е очевидно противоречаща на същността на този контрол – нещо, което Съдът на Европейския съюз е направил, анализирайки ефектите от програмата за изкупуване на държавен дълг от ЕЦБ и

⁹ на немски: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html или Избрани решения на Федералния конституционен съд на Федерална Република Германия. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. 2019. Стр. 932-948

¹⁰ на английски: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/06/rs20160621_2bvr272813en.html

алтернативите пред институцията. Подчиняването на една интеграционна система на 27 некоординирани държавни законодателни събрания носи със себе си твърде големи рискове. Още повече рискове носи възможността за преценка за правомерност на конституционните механизми за контрол от 27 национални конституционни съдилища.

Независимо че отделните върховни и конституционни съдилища не са *stricto sensu* част от една йерархия, това не означава, че те правораздават в изолация един от друг. Не означава също и че са в правото си да се самоизолират от по-общия контекст на геополитиката, международното право и здравия разум, включително от претенциите на равните си по степен съдилища да преценяват по други критерии дали да се обвържат с един по същността си международен акт. В духа на Договорите е решенията на проблемите да се търсят съвместно, чрез взаимно уважение и разбирателство в областите, в които това е необходимо. Следва всички участници да се придържат към поведение, което освен всичко друго и да демонстрира желание за съвместно съществуване, а не точно обратното – капсулиране в утвърдени национални рамки. С това решение германският Федерален конституционен съд полага една отличителна граница между себе си и останалата част от интеграционната общност, между националното и европейското.

Наличието на ясни тенденции да се противопоставят „национални“ интерпретации на основните права и „конституционни“ ценности в условия, при които независимостта на съдебната власт в някои държави е поставена под въпрос, би могло да постави под въпрос съществуването на общата ценностна система относно правата на човека в Европа, а това представлява в най-добрия случай риск за съществуването и на политическата система. Оттук възниква и въпросът доколко е основателно да се мисли за „политическа“ отговорност на конституционните съдии с оглед на взаимните ангажименти, които съдилищата споделят помежду си като част от европейската интеграционна общност. Защото когато националните конституционните съдилища тълкуват разпоредби на правото на Европейския съюз, те не го правят в изолиран национален контекст, а като част от система, в която за всеки участник има специфични изисквания и ангажименти. Професионалните коментатори от Германия и цяла Европа вече изказаха критики в тази насока¹¹. В контекста на казаното прави впечатление, че в решението на Федералния конституционен съд никъде не се споменава какъв е ефектът от програмата на ЕЦБ върху друга държава, освен Германия, както и дали мерките не са били пропорционални спрямо изискванията за икономиките на другите държави от Еврозоната.

Това поставя въпроса дали според съдиите в Карлсруе всички в Европа се намират в една лодка и трябва да гребем в една посока, или някои имат право да „пуснат греблата“, ако желаят леко отклонение от курса. И доколко националната „конституционна традиция“ трябва да бъде критерий за определени политики на организацията на публичната власт като икономическата такава, във време, в което някои политически лидери и съдилища възприемат същата тази „традиция“ като основание за загърбване на класическите ценности на личните свободи.

Бел. авт.: след написване на статията съдът на Европейския съюз обяви на 08.05.2020 г. в прессъобщение, че няма да коментира обсъжданото тук решение, но на националните съдилища не е позволено да преразглеждат актове на институциите на ЕС - <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058bg.pdf>.

¹¹ Вж. статите от 5-ти, 6-ти и 7-ми май 2020 г. на <https://verfassungsblog.de/>