

ЛЕКЦИИ
на Международната магистърска програма
ПРАВО НА ЕС

Том II.
Актуални проблеми на ЕС



Център за продължаващо обучение
Юридически факултет
на Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Мари-Франс КРИСТОФ-ЧАКАЛОВ
Флоранс БЕНОА-РОМЕР
Жан-Пол ЖАКЕ
Жоел РИДО
Етиен КРИКИ
Жан-Дени МУТОН
Атанас СЕМОВ

ЛЕКЦИИ
на Международната магистърска програма
ПРАВО НА ЕС

Том II. Актуални проблеми на ЕС

Първо издание

Съставителство и научна редакция *Атанас Семов*
Превод *д-р Жулиета Борин*

ISBN 978-954-07-3635-8

Център за продължаващо обучение
Юридически факултет на Софийския университет „Свети Климент Охридски“
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

проф. Мари-Франс КРИСТОФ-ЧАКАЛОВ
проф. Флоранс БЕНОА-РОМЕР, проф. Жан-Пол ЖАКЕ
проф. Жоел РИДО, проф. Етиен КРИКИ
проф. Жан-Дени МУТОН, доц. д.ю.н. Атанас СЕМОВ

ЛЕКЦИИ на Международната магистърска програма ПРАВО НА ЕС

Том II. Актуални проблеми на ЕС

Съставителство и научна редакция: **Атанас Семов**

Сборник лекции
на Международната магистърска програма „Право на ЕС“,
осъществявана от Юридическия факултет
на Софийския университет „Свети Климент Охридски“
и Европейския университетски център – Нанси
в партньорство с Университета на Страсбург,
Университета Париж-I „Пантеон-Сорбона“,
Брюкселския свободен университет
и Университета на Люксембург

*Програмата се осъществява под патронажа
на Министър-председателя на Република България
и Посланика на Френската република*

София 2013

*Този том се посвещава на 50-годишнината
от смъртта на един от Бащите на Европа:
Робер Шуман (1886-1963)*

Една престижна и полезна поредица на Юридическия факултет

*Предговор
от Декана на Юридическия факултет
на Софийския университет „Св. Климент Охридски“
проф. д-р Сашо ПЕНОВ*

Драги читатели,

С издаването на този втори том се разгръща инициативата за издаване на лекции и учебни материали от учебния процес на Международната магистърска програма „Право на ЕС“, която Юридическият факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ осъществява вече осма година. Без да търсим пряко сравнение с подобни начинания на най-високопрестижни академични центрове (като например сборниците с лекции на Академията по международно право в Хага на издателство „Martinus Nijhoff“), вярваме, че този подход е правилен и стойностен. Тази наша поредица е продължение на серията инициативи за отбелязването на 120-годишнината на Юридическия факултет на Софийския университет, започнали през 2012 г.

Сборниците лекции на Международната магистърска програма „Право на ЕС“ включва текстове с особена актуалност на изложението, понякога дори с информация от последните часове. Това са предимно лекции на хора, които познават ЕС от вътре, възможно най-отвътре.

Специалисти с изключително голям опит, с огромен авторитет и поради това – с много категорични позиции. Както ще видите, в някои от своите лекции и проф. Жаке, и проф. Ридо си позволяват с българските си студенти изключително откровен разговор, споделят факти или оценки не просто „от кухнята“, но и от „дълбините“ на европейските реалности. В София те си позволяват същата **откровеност, каквато в Париж, Брюксел или Брюж**. Навярно това е част от обяснението защо те обичат

да идват всяка година в България и да преподават пред компетентна българска аудитория!

Затова и периодично удостояваме един от тях с най-високото академично звание на България – „Почетен доктор на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ (както направихме до сега с проф. Жан-Дени Мутон от Нанси, проф. Флоранс Беноа-Ромер от Страсбург, проф. Мари-Франс Кристоф-Чакалов от Париж и проф. Жан-Пол Жаке от... Европа).

За нас е задължаваща чест да разполагаме с такова най-високо равнище лектори! И чудесна възможност с тяхно съгласие да правим широко достойно ценното знание, което споделят със студентите си в тясната за техния академичен мащаб аудитория. Благодарим им сърдечно за тази предоставена ни възможност!

Това мащабно и най-висококачествено научно партньорство е изключително полезно не само за студентите, но и за нашите преподаватели – в своите курсове те са принудени пряко, непосредствено – в рамките просто на дни – да се сравняват с възможно най-високото европейско академично равнище. Известно е, че всяка от дисциплините се води от български и чуждестранни преподаватели. Това са забележителни екипи, в рамките на които нашите специалисти – по-млади или дори вече утвърдени – израстват бързо и видимо. Затова занапред редом с именитите чуждестранни колеги в тези сборници ще се включват и текстове от българската доктрина, за която можем да сме горди, че безспорно водеща роля отново има Юридическият факултет на Софийския университет – и като аргумент защо официално това е университетът с най-богата и качествена научна дейност в България...

Не можем да не се ласкаем от факта, че на занятията на чуждестранните ни лектори редовно присъства много широка публика – бивши студенти от магистърската програма, студенти от различни курсове на факултета, външни слушатели. Тази поредица е предназначена за експертна аудитория – практики или учени, запознати с особеностите на Правото на ЕС, които имат потребност да научат повече. Но поради своята четивност и широк тематичен обхват изданията могат

да бъдат особено полезни както за студентите, които изучават специалност „Право“, така и за тези, които се подготвят по други, пряко или косвено свързани с европейската интеграция специалности, а и за служители в администрацията, за бизнеса и за медиите. Включително и защото добрата наука е полезната наука!

Приветствам усилията на доц. Атанас Семов не само да развива Международната магистърска програма „Право на ЕС“ в СУ, която ръководи, но и тя да произвежда собствен значим научен продукт.

Приветствам и устойчивото ни партньорството с Националния институт на правосъдието, Дипломатическия институт, Института по публична администрация и Института по Европейско право, което не само не се разпадна през годините – въпреки изпитанията на своеобразната конкуренция между четирите образователни структури – но и бе отново категорично потвърдено и утвърдено на церемонията през октомври 2013 г. с участието на директорите на трите важни за страната ни института.

Защото е общо разбирането ни, че изучаването на Правото на ЕС е продължаващ и еволотивен процес и само обединяването на усилията ни може да допринесе за постигането на максимално високо качество!

Октомври 2013 г.

I. ТЪРЖЕСТВЕНИ ЦЕРЕМОНИИ

**Представяне на проф. Кристоф-Чакалов
от Декана на Юридическия факултет
на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“
проф. д-р Сашо Пенев**

Уважаеми г-н Ректор,
Уважаеми колеги,
Драги гости,

За мен е висока чест и лично удоволствие да представя днес в рамките на тази най-престижна церемония един голям европейски учен, голям приятел на България и забележителна дама: проф. Мари-Франс КРИСТОФ-ЧАКАЛОВ.

Тя е носител на званието „Професор на френските университети“ и дългогодишен преподавател в Университета Париж-I „Пантеон-Сорбона“, където доскоро бе Директор на неговия Център за продължаващо обучение. За активната си дейност е удостоена с множество **отличия**, сред които:

- Кавалер на Почетния легион на Франция,
- Офицер на Ордена на заслугите и други.

През 1965 г. **завършва** Института за политически науки в Париж, през 1967 г. получава магистърска степен по Международно публично и частно право с научен профил. През 1983 г. защитава докторат по публично право и получава Националната награда за дисертация.

От 1991 г. е професор по публично право. Преподавала е и дълги години е била ръководител на Магистърската програма по Сравнително публично право и Директор на Центъра по сравнително европейско право.

Преподавала е в университетите:

- Париж I „Пантеон – Сорбона“
 - Париж V „Рене Декарт“;
 - „Реми Шампан“ в Арден;
 - Университета на Вар
 - и като гост-професор в 9 университета на 4 континента.
- Сред нейните **лекционни курсове** се открояват:

- Сравнително европейско процесуално право;
- Основни принципи на ЕС;
- Процесуално право ЕС;
- Конституционно право на ЕС;
- Взаимоотношения между административния правопорядък и Правото на ЕС;
- Вътрешен пазар;
- Политики на ЕС и др.

- В нашата Международна магистърска програма „Право на ЕС“ преподава в дисциплините „История на европейската интеграция“, „Институционна система на ЕС“ и „Съдебна система на ЕС“

Мари-Франс Кристоф-Чакалов е **член на** редица престижни академични структури, сред които:

- Центърът по научни изследвания в публичната администрация;
- Докторантското училище по сравнително публично право;
- легендарното Национално училище по администрация (ENA);
- Центърът „Анрде Тунк“ по правосъдие и съдебно пространство;
- Националното жури за хабилитация по публичноправни науки;
- Националният съвет на университетите по публичноправни науки
- Международният институт по административни науки
- Комисията за изучаване на Европейския съюз
- Френската асоциация по конституционно право и много други.

Била е Главен редактор на Френското списание по публична администрация и член на Реакционния съвет на Международното списание по административни науки и на Списанието по право и отбрана.

Научен ръководител на десетки докторанти.

Работила е по множество международни проекти с държави като Аржентина, Уругвай, Мексико, Китай, Мароко,

Санто Доминго, Коста Рика, Гренада, Обединените арабски емирства, Турция, Италия, Русия, САЩ, Кувейт, Румъния, България и други.

Ръководила е научни проекти с участието на такива големи световни компании като „АРЕВА“, „Бейжинг Газ Груп“ – Пекин, Китай и много други.

Автор е на 9 книги, сред които:

- „Администрация на правосъдието на Франция“;
- „Европейските синдикални организации“;
- „Държавността“;
- „Основните етапи на европейското изграждане“;
- „Концепцията за асоциирането в международните договори на Европейската общност“;
- „Френските дела пред Съда на Европейските общности“ и други.

Автор е и на повече от 70 научни статии и студии, участник в над 150 международни конференции.

В България проф. Кристоф-Чакалов е участвала в 3 научни конференции и има публикации в 4 български научни сборника в нашата Библиотека „Студии по Европейско право“. На български език е издадена и книгата ѝ „Изграждането на Обединена Европа“, която нашите студенти по „Право на Европейския съюз“ от години използват.

Длъжен съм да добавя, че Юридическият факултет на Софийския университет е дълбоко благодарен на проф. Кристоф-Чакалов за нейната подкрепа при създаването и осъществяването на Международната магистърска програма „Право на ЕС“. Нейното участие в елитния екип чуждестранни лектори е един от аргументите за високия престиж на тази програма, с която факултетът основателно се гордее.

Разбира се, допълнителна романтика внася и фактът, че бащата на проф. Кристоф-Чакалов е българин и че благодарение на нашето интензивно партньорство тя можа да преоткрие неговата родина!

Присъждането на най-високото българско академично звание „Почетен доктор на Софийския университет“ е

оценка на нейния изключителен принос в публичноправната наука, в изучаването на историята и теорията на европейската интеграция и за приноса ѝ към научната и преподавателската дейност на Софийския университет.

Накрая мога убедено да изразя **волята на ръководството** на Юридическия факултет да продължи усилията за приобщаване на българската правна наука към най-добрите европейски образци – в полза на българските студенти, на юридическата общност, на националното ни самочувствие!

Европа и нейното бъдеще

Академично слово
на проф. Мари-Франс КРИСТОФ-ЧАКАЛОВ
при обявяването ѝ за
Почетен доктор на Софийския университет
„Свети Климент Охридски“
29 ноември 2012 г.

Уважаеми г-н Ректор на Софийския университет „Свети Климент Охридски“,

Уважаеми г-н Декан на Юридическия факултет,

Уважаеми г-н Директор на Френския институт в София,

Почитаеми дами и господа професори,

Скъпи студенти,

Бащите-основатели на европейската конструкция гледаха напред – и ни научиха да гледаме напред!

Да гледаме напред, за да се научим да общуваме със съседите си отвъд опустошителните войни.... Да гледаме напред, като полагаме усилия да се разбираме – въпреки културните, религиозните и езиковите различия!

Да гледаме напред, за да можем да разберем предизвикателствата на икономическото ни обединение и за да можем в последствие да бъдем по-силни в една нова, кохерентна и мощна система. Нека си припомним думите на Жан Моне от неговите „Мемоари“: „Винаги съм бил съсредоточен над едно и също нещо: да накарам хората да работят заедно и да им покажа, че отвъд различията, отвъд границите, ги обединява общ интерес... И само ако премахнем от нашето общуване частните си интереси, ще може да намерим общо решение. ...Ако можем да променим нашите методи, това ще доведе стъпка по стъпка и **до промяна в състоянието на духа на всички европейци**“.

Тази дългосрочна визия позволи на европейските структури да се развиват и да преодоляват препятствията. Като например напрежението между отделни партниращи си държави, чийто антагонизъм се материализира в отделни изблици на суверенитет или повне в различни виждания за бъдещето.

Участващите в този процес държави показаха ясно своите воля и убеждения, независимо от следите от близкото минало и различната културна идентичност, да се ангажират в изграждането на едно общо бъдеще. Противоречията между някои от тези държави бяха преодоляни чрез обща ценностна представа: че общият европейски проект ще донесе по-добро бъдеще – и дори най-резервираните се присъединиха, като подчиниха възраженията на ползата!

В изграждането на Европа решаваща бе ролята на въображението.

За да го разберем, следва да се опрем на разграничителния нормативизъм на Ханс Келзен. Европейската конструкция се основава на т.нар. „Sollen“ или в превод „Трябва да бъде“ – ще рече на ценностната преценка. Именно тази оценка на ценностите оказва влияние върху, le „Sein“, преценката на реалността. И именно ценностите, поставени над противоречията, успяха да надделеят над реалността!

Основавайки се именно на това разбиране, европейският континент успя да потуши катаклизмите и превратностите на историята. Вместо да се огъне пред кризите, той ставаше все по-силен и обединен. Това се потвърждава и от факта, че разделението на континента на две антагонистични части, до падането на политическия, икономически и военен хегемон, какъвто бе СССР, не е нищо друго, освен една историческа скоба.

Трябва да признаем, разбира се, че преодоляването на противоречията понякога изискваше пренебрегването им.

Последователното присъединяване на нови държави заобикаляше един важен за европейския блок въпрос – въпросът за липсата на единна външна политика и на единна поли-

тическа правосубектност. Този дефицит бе резултат от една страна от непосилната задача да се направи избор между две противоположни възможности: обединена и силна Европа или Европа по модела на Конфедерация Швейцария, а от друга страна бе резултат и от разногласията между самите държави-членки. Избухналата криза в Ирак например доведе до ново разделение на Европа на две, а ако погледнем ситуацията от друг ъгъл, при кризата в Либия видяхме съвместна френско-британска намеса, категорично отхвърлена обаче от Германия.

Другият крайтъгълен камък – въпросът за общоевропейската сигурност в сянката на НАТО. Стана ясно, че не може да се осъществи никаква външна политика, ако тя не се основава на разума и контрола на силите.

Ако обаче държим на непокътнатия детерминизъм, реалността – особено правната и съдебната – е съвсем различна: множество допълнения към принципите на Учредителните договори, непрекъснати пристройки и надстройки към писания текст, вместо реални реформи пред лицето на непрекъснато нарастващия брой на участниците и на материите, обхванати от интеграцията.

Световната икономическа криза обаче, тръгнала от САЩ през 2007 година, донесе леден полъх над европейския континент, охлаждайки изблиците на откритост и щедрост. Изправени пред дълбока банкова криза, ръководителите в Брюксел убедиха правителствата на държавите-членки, че единствено националните държави могат да въздействат пряко върху банките.

Точно когато изглеждаше овладяна, през 2010 г. кризата се завърна с пълна сила с внезапното откритие за гръцката несъстоятелност – при това твърде тежка, за да остане скрита; и за тревожната ситуация в Испания и Португалия и в редица други държави като Ирландия и Италия.

С други думи, Европа вече не бе тази защитна стена, издигнатата срещу останалия свят, Евразоната не бе съвършена.

Краят на въображението като начин на възприемане на Европа е психологически удар, толкова силен, колкото когато детето открие, че Дядо Коледа не съществува...

Разклатеното доверие на европейските граждани отстъпи място на силната тревожност, в която се намираме днес. Политическа тревожност по отношение на способността на правителствата да управляват и контролират държавния апарат. Но неизбежен е и въпросът дали те са на висотата на предизвикателствата на управлението? До колко може да им се има доверие?

Появи се и икономическа тревожност: какво е бъдещето на еврото и на Евронзоната? Какви са последиците за нашата страна, независимо дали е член на Евронзоната или не?

Тревожност, свързана с езика на управляващите спрямо хората. Тревожност по отношение на пазара на труда, засегнат от нарастваща сива икономика. Тревожност, свързана директно с всекидневие на семейството ни. Ще запазя ли работата си? Къде са спестяванията за здраве? За пенсия?...

Сякаш вече ги няма първоначалните основи на европейската конструкция, а вместо тях действа нов модел, при който „адът – това са другите“, ако цитираме Жан-Пол Сартр.

И евроскептицизмът се промъкна... Държавите-членки, които влязоха в европейската конструкция с резерви, като Обединеното кралство и Чешката република, все по открито започнаха да ѝ се противопоставят. Така от началото на ноември 2012 г. Обединеното кралство наложи вето върху финансовата регулация в Европа. Осъзнавайки, че ще бъдат изолирани в рамките на европейския секторен регулатор – Комисия на европейските банки, британците пожелаха да запазят възможност за действие, за да защитават интересите на „Ситито“.

Може да се добави и общата тенденция на охлаждане по отношение на Еврото. Парадоксално, но след като на срещата на върха в Мадрид през 1995 г. бе договорено създаването на единна валута, федерална по своя характер, в последвалите десетилетия ръководителите, които идваха на власт, ставаха все по-сдържани и хладни, в сравнение с техните предшестве-

ници, като Фелипе Гонзалес, Хелмут Кол, Франсоа Митеран, Жак Делор. От това последва и т.нар. „еволуция на ножицата“ в европейската конструкция, изразяваща се от една страна с все по-тясна валутна интеграция и все по-слаба политическа интеграция, както отбелязва Жан-Луи Бурланж.

Дали политиките на Европейския съюз не са само в мислите, както се боеше Пол Валери в „Поглед към съвременния свят“?

Не можем да не признаем, че Европейският съюз постига блестящи резултати по отношение на продължителността на човешкия живот, огромен прогрес в медицината, напредък по отношение на автоматизацията, първи положителни резултати по отношение на околната среда или електронната търговия. Превърна се в световен лидер в аеронавигацията, автомобилната индустрия, инженеринга, без тук да засягаме изумителния принос на Съюза към опазването на мира.

Този принос за опазването на мира от страна на Европейския съюз бе отчетен и в присъдената му през 2012 г. престижна Нобелова награда за мир. Този напълно заслужен жест подчертава също така и всички останали европейски достижения: свободното движение на хора, отварянето на границите на континента, свободното движение на стоки между държавите членки.... Но нека сме наясно: тази Нобелова награда цели да убеди европейците в силите и бъдещето на техния съюз. Един вид „Вярвайте, че можете!“

Затова не можем да сме песимисти, но трябва ясно да видим какво очакват хората, от какво се нуждае Съюзът.

Сега е времето да напуснем юношеството и да пораснем. Да разговаряме за реалността. Вече не въображението, а реалността е тази, която има превес. И този прагматизъм е задължителен както за гражданите, така и за правителствата!

Какво е бъдещето на Европа?

Нека изходим от един постулат: Алтернативата е Европа или упадък. Няма друга!

Европа трябва да бъде икономически интегрирана, защото политиките, които се осъществяват в глобализирания свят, са в името на икономическите императиви.

Но Договорът от Маастрихт не достигна до установяването на едно общо икономическо и парично управление, а се задоволи единствено с пожеланието за координиране между държавите. Кое то позволи от своя страна някои от тях да водят различни национални политики, което доведе и до натрупването на дълг и дефицит. Оттук дойде и макроикономическият дисбаланс, който отслаби Еврозоната в нейната цялост.

Европа трябва да стане по-демократична, с една дума: по-разбираема и привлекателна за нас, гражданите. Но на каква основа? Идеологическият ѝ федерализъм и наднационалността, свързани с неконтролираното прехвърляне на власт от страна на държавите, са своеобразен капан и днес никой не би ратифицирал подобен проект. Освен това дебатите около тези идеи се водят отдавна и те са банално ясни. (За френската преса това ще означава да се изисква солидарно участие на германците. За германците пък би имало двоен смисъл: традиционният – защита на основата на принципа на субсидиарността, другият – на плоскостта на контрола: всичко да се контролира и... санкционира).

Реализмът изисква днес да гледаме на Европа като федерация, федерация на държави. В нея съвместното упражняване на суверенитета може да се разширява чрез по-голяма солидарност. Нека отбележим, впрочем, че федерацията на САЩ е резултат на един дълъг еволюционен процес, който според експерти приключва през 1930 г., когато е установена системата на федерално гарантиране на банковите депозити...

За да се постигне тази цел, ми се струва, че следва да се определят следните **3 приоритета**, като разберат добре непосредствените уроци от кризата с националните дългове и се осъзнаят необходимите реформи, които да дадат на Съюза нов тласък.

Първо, да действат бързо и само в граници на Еврозоната. Очевидно това предполага „Европа на две скорости“. В нейното сърце е Еврозоната, а останалото е преди всичко голям

пазар. Но такова разграничение съществува и сега, просто трябва да го признаем!

В същото време процесът на откритост и прозрачност следва да се прилага и по отношение на държавите-членки, които не принадлежат към еврозоната. Те трябва да се стремят да избягват прекомерни дефицити. Така с оглед преодоляване на въздействието на проблемите, пред които са изправени икономиките на еврозоната, на 8 ноември тази година бе приет нов План за действие в размер 30 милиарда евро, отпуснати за периода 2013-2014 г. от международните финансови институции (Европейската инвестиционна банка, Европейската банка за възстановяване и развитие и Световната банка).

Между другото нека припомним, че България е част от пакета „Евро плюс“ от март 2012 г., който има за цел да се координира тясно сътрудничество със 17-те страни на еврозоната в четири области: конкурентоспособност, заетост, устойчивост на публичните финанси и укрепване на финансовата стабилност (заедно със Дания, Литва, Латвия и Румъния)

На второ място, за да бъдат процедурите ефективни, трябва да бъде изоставен междуправителственият подход, където „всеки е сам за себе си“, по подобие на събранията на етажната собственост, където единицата е плаха и безпомощна. Правителствата на страните-членки на еврозоната следва да управляват заедно своите икономики и да преобразят политическите решения в реална координация на политиките, подпомагани от европейските органи. Този приоритет е очевидно свързан с този за Еврозоната.

И накрая, ние трябва да преосмислим цялата институционална система, с цел да ѝ предоставим реална интеграционна власт. **Това е дългосрочен проект, който ще изисква нов договор!**

Нека разгледаме тези три варианта.

1) Спешна задача е оздравяването и задълбочаването на Икономическия и паричен съюз, за да се гарантира стабилността на европейското обединение. Еврозоната сама трябва да се ангажира в по-бърза и по-дълбока интеграция. Това

трябва се основава на координацията на икономическите и данъчните политики между държавите-членки.

В този смисъл, за да се генерира едно силно управление, в момента е в ход една двойна организация, основана на дисциплината. Председателят на Европейския съвет Херман ван Ромпой го засегна в междинния доклад през октомври, като окончателният доклад ще бъде представен през декември – основан на пътна карта, която бе подготвена в сътрудничество с различните европейски институции: председателят на Комисията Жозе Мануел Барозу, председателят на Европейската централна банка Марио Драги и председателят на Еврогрупата Жан-Клод Юнкер. Тази специфична рамка трябва да влезе в сила на 1 януари 2013 г., след като законодателният пакет бъде приет.

Всъщност за какво става дума?

От една страна, бе създаден банков съюз, за да се гарантира финансовото управление.

Европейският механизъм за стабилност, подписан от 17-те членове на еврозоната, бе ратифициран през октомври 2012 г. Това е постоянна международна институция, един вид „европейски МВФ“. (След юли 2013 г. тя ще замени Европейския фонд за финансова стабилност, използван за ограничаване на дълговата криза).

Тази институция има за цел да предоставя финансова помощ на държавите от еврозоната, които имат или биха могли да имат сериозни финансови проблеми. Тя ще разполага със заемен капацитет от 700 млн. евро, които държавите-членки ще платят през 2014 г. (по-точно 500 млн., другите 200 млн. ще са от Фонда). Еврогрупата ще определи оперативните критерии.

От друга страна, икономическото и фискалното управление се осъществяват от нов договор, Договорът за стабилност, координация и управление, по-известен под името „Фискален пакт“. Призован да координира икономическите политики, той представлява тържествен ангажимент на държавите-членки за по-добро управление на техните финанси и на самата Еврозона. Т.нар. „Златно правило“, което следва да се

транспонира в Конституциите или в законите на държавите-членки, задължава държавите да приемат обвързващи правила за изпълнение на задълженията, произтичащи от Пакта.

Принципът е, че държавите се консултират помежду си относно икономическата, фискалната и данъчната политики, които биха могли да повлияят на другите партньори; като по този начин следва да вкарат в ред в управлението на публичните финанси и да намалят дълга си посредством строга дисциплина. Занапред дълговите разходи на една държава трябва да се финансират от приходите. При нарушаване на това правило могат да бъдат наложени санкции.

Когато Европейският механизъм за стабилност получи искане за помощ от държава-членка, Европейската комисия в сътрудничество с Европейската централна банка имат задължението да направят оценка на необходимостта за финансиране на държавата и едва след това Съветът на гуверньорите, състоящ се министрите на финансите на държавите-членки, да реши дали да предостави помощ. В случай на споразумение, Европейската комисия води преговорите с държавата относно условия за отпускането на финансовата помощ.

Друг важен инструмент е Единният механизъм за наблюдение, който е в процес на разработване и се очаква да бъде приет през 2013 г. Механизмът ще се управлява от ЕЦБ и ще обхване всички банки в еврозоната. Целта му ще бъде прекъсване на порочния кръг между банки и държави, рекапитализирайки директно всички 6 200 банки в Еврозоната!

И на какво ставаме свидетели в такъв случай?

На засилване на ролята на държавите в еврозоната. Не трябва да се забравя също, че Европейският механизъм за стабилност, както и Европейският фискален пакт, имат междуправителствена природа.

Този контрол от страна на държавите в противоречие е ли е със загрижеността, която декларирах, за намаляване на междуправителствения подход? Напротив, мисля, че засилва ЕС като федерация на национални държави. И само като предоставя на държавите-членки отговорността за обща соли-

дарност с подкрепата на европейските органи, ще позволи на Съюза да си възвърне стабилността и доверието на пазара.

С други думи: ще изоставим междуправителствения подход, разбран досега като глутница вълци, в която всеки се бори сам за кокала, и ще го заменим с хоровата симфония на общите инструменти!

И още два бемола, ако ми позволите да продължа с музикалната алегория: Фискалният пакт ще влезе в сила само след като бъде ратифициран от 12 от 17-те подписали го държави-членки на Евронзоната, като засега той е ратифициран от 10 (не са го ратифицирали още Белгия, Естония, Финландия, Люксембург, Холандия, Малта и Словакия).

Също така нерешен остава въпросът с Гърция. Така че добрата воля на страните все още е определяща...

Ето защо ми се струва, че трябва да се запази като неписан законно правото на всяка държава да се оттегли от организацията – но с резервата сама да се погрижи за момента, процедурите и последиците, за да можем да запазим достойнство и преценката не просто за „избор от менюто“, а от цялото пазарно изобилие, ако мога така за се изразя...

Що се отнася до необходимостта от засилване на демократичността и легитимността на Съюза, то това минава през съществени институционни промени, предмет на друг договор.

Кризата показва границите на европейското управление: дефицит на изпълнителната власт, полиархия на съюзните институции, липса на ясно политическо лидерство, бавен процес на договаряне между държавите-членки. За да бъде съюз на държави, Европейският съюз е не по-малко и общност от граждани, които също трябва да бъдат държани отговорни.

Време е да извлечем поуки.

Да изградим едно истинско и легитимно европейско лидерство: отчитайки, че за сега изборът на председател на Европейския съвет не е организиран по правилата на прозрачността; председателят на Комисията няма политическа конкуренция при номинацията си, а председателят на Евро-

пейският парламент се избира на основата на двупартийна договореност.

Да засилим европейското лидерство, за да може най-накрая Европа да заговори с един глас, с един председател, който да има ясната визия на политически орган – може би чрез сливане на председателството на Комисията и на Европейския съвет, като това, разбира се, е само една от възможностите...

Да снабдим Европейския парламент, като истинска законодателна власт, с право на законодателна инициатива. Също така трябва депутатите, за да бъдат легитимни, да бъдат избирани по начин, който е по-малко национален и по-съсредоточен върху европейската идентичност (например транснационални листи, следващи обща програма, вместо национални партийни листи).

Да предефинираме състава на Комисията, с цел да я направим по-легитимна.

Да засилим участието на националните парламенти в процеса на вземане на решения в икономическата и бюджетна сфера, както е предвидено и в чл. 13 от Фискалния пакт.

И да създадем една асамблея на Еврозоната, включваща представители на държавите, въвели еврото, и на тези, които желаят да се присъединят.

...Мисля, че вече отидохме твърде далеч и е време да спрем дотук. Но само след като добавя вярата си, че успях да ви убедя, че **бъдещето на Европа е позитивно, бъдеще в солидарност!**

II. ВЪВЕДЕНИЕ В ПРАВОТО НА ЕС

2013 г. – 50 години от смъртта на Робер Шуман (1886 – 1963)

ДЕКЛАРАЦИЯ ОТ 9 МАЙ 1950 ГОДИНА¹

Световният мир не може да бъде запазен без творчески усилия, съответстващи на опасностите, които го заплашват².

Приносът, който една организирана и жизнена Европа може да донесе на цивилизацията, е необходим за поддържането на мирни отношения. Отстоявайки идеята за обединена Европа в продължение на повече от двадесет години, Франция винаги е имала за цел да служи на мира. Европа не бе създадена, в резултат ни сполетя войната³.

Европа няма да се създаде отведнъж, нито като цялостна конструкция: тя ще бъде изградена само с помощта на конкретни стъпки⁴, създаващи преди всичко една действителна солидарност⁵. Обединението на европейските нации изисква вековното противопоставяне между Франция и Германия да бъде прекратено: предприетите действия трябва да засегнат на първо място Франция и Германия⁶.

За тази цел френското правителство предлага да се предприемат незабавни действия в една ограничена, но решаваща област⁷.

Френското правителство предлага цялостното френско-германско производство⁸ на въглища и стомана⁹ да бъде поставено под властта на един общ Върховен орган¹⁰ в рамките на организация, отворена за участие и на други страни от Европа¹¹.

Обединяването на производството на въглища и стомана незабавно ще осигури изграждането на обща основа за икономически развитие, първи етап на Европейската федерация¹², и ще измени съдбата на тези райони, дълго време обречени да изработват оръжия, на които те самите са най-честите жертви.

Съвместното производство¹³, което ще се зароди по този начин, ще демонстрира, че всяка война между Франция и Германия става не само немислима, но и материално невъзможна. Формирането на тази мощна производствена общност,

отворена за всички страни, които биха желали да участват в нея, ще осигури основните елементи на промишленото производство при едни и същи условия за всички страни-членки и така ще положи действителния фундамент на тяхното икономическо обединение¹⁴.

Това производство ще бъде предлагано на целия свят¹⁵ без предпочитания или изключения, за да допринася за повишаване нивото на живота¹⁶ и за укрепване на делото на мира.

По този начин просто и бързо ще се осъществи сливането на интереси¹⁷, необходимо за образуването на една икономическа общност, а така също ще бъде заложен катализатор за създаването на една по-широка и по-дълбока общност¹⁸ между страни, от дълго време противопоставени помежду си от кървави разделения.

Чрез съединяването на базисните производства и учредяването на един нов върховен орган, чиито решения ще бъдат обвързващи¹⁹ за Франция, Германия и други присъединили се страни, това предложение ще положи първия камък на една Европейска федерация²⁰ необходима за запазването на мира.

За да бъдат осъществени така определените цели, френското правителство е готово да започне преговори²¹ на следните основания.

Предназначената за общия Върховен орган мисия ще бъде да осигури в най-кратки срокове: модернизация на производството и подобряване на качеството му²², предлагане на въглища и стомана на френския и германския пазар, както и на пазарите на присъединилите се страни, при напълно еднакви условия²³, развитие на общия²⁴ за трети страни; изравняване на подобряването на условията на живот²⁵ на работната ръка в тези отрасли на промишлеността.

Работата за достигането на тези цели започва при твърде разнородни условия на производството в отделните страни. Затова временно трябва да се вземат някои мерки, състоящи се в прилагането на план за производство и инвестиции, установяването на механизъм за равномерно разпределение на цените, създаването на фонд за ре конверсия, който да облекчи рационализацията на производството. Движението

на възгледите и стоките между присъединилите се страни веднага ще бъде освободено от всякакво митническо облагане и няма да бъде засегнато от диференцирани транспортни тарифи. Постепенно ще бъдат създадени условията, които непосредствено ще осигурят най-рационалното разпределение на производството на равнището на най-високата производителност на труда²⁶.

Противоположно на един международен картел²⁷, показващ тенденция към разделянето и експлоатацията на националните пазари чрез рестриктивна практика и чрез поддържането на високи печалби, проектираната организация ще осигури сливане на пазарите и разрастване на производството.

Най-съществени принципи и ангажменти, очертани по-горе, ще бъдат предмет на договор, подписан между държавите. Преговорите, необходими за уточняването на практическите мерки, ще се предприемат с помощта на един арбитър²⁸, определен по общо съгласие. Този арбитър ще бъде натоварен със задачата да следи споразуменията да съответстват на принципите и в случай на непреодолимо противопоставяне ще посочи решение, което ще бъде прието. Общия Върховен орган, натоварен с функционирането на целия режими, ще бъде съставен от независими личности, назначени на паритетна основа от правителствата²⁹; неговите решения ще подлежат на изпълнение във³⁰ Франция, в Германия и в другите присъединили се страни. Съответни разпореждания ще осигурят необходимите начини за подаване на жалби³¹ срещу решенията на Върховния орган. Представител на Обединените нации пред този орган ще бъде натоварен да подготвя два пъти годишно публичен доклад пред ООН³², в който ще се прави равностойна на функционирането на новия организъм, особено що се отнася до запазването на мирните му цели.

Учредяването на Върховния орган с нищо не изменя режима на собственост на предприятията³³. При изпълнението на своята мисия общият Върховен орган ще се съобразява с правомощията, поверени на международната управа на Рур, както и с всякакъв вид задължения, наложени на Германия, докато те остават в сила.³⁴

**Декларацията от 9 май 1950 г.
(„Планът“ на Моне и Шуман) –
гениално политическо прозрение
и дългосрочна програма
на европейската интеграция**

*доц. д.ю.н. Атанас СЕМОВ,
носител на Катедра „Жан Моне“ на ЕС,
Софийски университет „Свети Климент Охридски“*

Изминаха повече от 6 десетилетия от прокламирането на една от най-значимите за историята на Европа идеи. Време предостатъчно, за да може да се даде еднозначната оценка: **Декларацията от 9 май 1950 г. промени съдбата на Европа!** На държавите, на народите, на отделния човек в Европа. И много силно повлия на целия свят. Идеята на Жан Моне и Робер Шуман може без преувеличение да се определи като **една от най-великите политически идеи в историята на човечеството!** Това е първият успешен модел за гарантиране на мира в най-размирния континент. Той гарантира и икономическия напредък, и утвърждаването на най-значимите човешки ценности.

И до днес – ако не най-вече днес... – значението на този уникален текст не само не намалява, а става все по-незаобиколимо: за изучаването на европейския интеграционен модел, за осмислянето на процеса на европейското обединяване и по-общо за разбирането на днешна и ут্রেшна Европа.

Обявената на 9 май 1950 г. декларация на външния министър на Франция Робер Шуман, адресирана към германското правителство, но засягаща правителствата на цяла Европа, поставя началото на първия успешен опит за изграждане на Обединена Европа.

Мечтана от много десетилетия, лелеяна от Юго като „Европейски съединени щати“, предвиждана на Конгреса на мира в Лозана като „Европейска федерация, основана на правото“, обсъждана и в Обществото на народите, влудявала умовете на философи, политолози, държавници и обикновени утописти, дадена в кръвта на Първата и Втората световна война, ругана и отричана като безумна, безродна, самоубийствена или просто дълбоко наивна – великата европейска идея дочаква своя ден – пет години след края на най-страшната война, своя велик ум – политическият секретар на министерството на промишлеността на Франция – Жан Моне, и своя смел държавник – министърът на външните работи на Франция Робер Шуман.

Моне¹ подготвя проект на текст, който е натоварен с множество и сложни задачи. И залага в него немислими преди това идеи – които днес, осъществени, не можем да не определим като гениални.

¹ **Жан Омер Мари Габриел Моне** е роден на 9 ноември 1888 г. в град Кожак, Франция. На 16 години напуска училище и става служител в компания-

Шуман² успява да осигури политическа подкрепа и смело да лансира идеята на Моне. Така че днес, когато те са осъществени,

та на баща си за търговия с коняк. В това си качество пътува по целия свят и става успешен бизнесмен. По време на Първата световна война е назначен от президента на Франция за икономически посредник между Франция и съюзниците и¹. След като по време на войната показва високи професионални способности, на 31-годишна възраст става заместник-генерален секретар на Обществото на народите, непосредствено след създаването му през 1919 г.

След войната участва активно в преустройството на националните финанси на различни източноевропейски страни, като Румъния и Полша, съветва китайското правителство, подпомага реорганизирането на китайската железопътна мрежа и помага за създаването на банка в Сан Франсиско.

По време на Втората световна война е председател на френско-британски комитет за координиране на обединяването на производствения капацитет на двете страни. Убеждава лидерите Чърчил и Дьо Гол да създадат политически съюз между двете държави за борба с нацизма, но планът пропада в последния момент.

Впоследствие Моне предлага услугите си на британското правителство, което го изпраща в САЩ да контролира покупките на военни доставки. Скоро става един от доверените съветници на президента Рузвелт и го призовава да разшири производствените мощности на САЩ за военно оборудване още преди страната да влезе във войната.

През 1943 г. Моне става член на Френския комитет за национално освобождение – фактическото френско правителство в изгнание в Алжир. Именно по това време

той разкрива възгледите си за обединяване на Европа, за да се възстанови и запази мирът. По време на заседание на този комитет на 5 август 1943 г. Моне заявява: „В Европа няма да има мир, ако държавите се възстановяват на основата на националния суверенитет... Страните в Европа са прекалено малки, за да гарантират на своите народи необходимото благосъстояние и социално развитие. Европейските държави трябва да се преустроят във федерация...“.

През 1944 г. се заема с изпълнението на плана за национална модернизация и развитие, който има за цел да съживи френската икономика и възстанови страната след войната.

При създаването на Европейската общност за въглища и стомана Жан Моне става първият председател на нейния Върховен орган. След провала на проекта за Европейска отбранителна общност през 1954 г. подава оставка и основава Комитет за действие за Съединени европейски щати. (Данните са от официалния сайт на ЕС: http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/jean_monnet_bg.pdf.)

² Министър на външните работи на Франция между 1948 и 1952 г., председател на Европейския парламент от 1958 до 1960 г.

историята на Европа се пише със съвсем други думи: мир, човешко достойнство, свобода, демокрация, равенство, правова държава³. Европа днес е „общество, чиито характеристики са плурализъмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между мъжете и жените“⁴.

Това е Европа на Моне и Шуман!

* * *

Анализ на текста на Декларацията от 9 май

1. Датата за обявяване на декларацията, разбира се, не е случайна. Нейната очевидна символика е съзнателно търсена – точно 5 години след края на най-кръвопролитната война в историята на Европа и човечеството, една от “страните-жертви” на войната (Франция) подава ръка за мир и сближаване на една от “страните-причинителки” (Германия). Кръвта по европейските бойни полета още не е засъхнала – ала тъкмо тя задължава политиците и истинските държавници да търсят начин за недопускане на нови европейски кръвопролития.

Роден е на 29 юни 1886 г. в Люксембург; баща му е французин, който става германец, когато районът, в който живее, е анексиран от Германия, а майка му е от Люксембург. Самият Шуман обаче се ражда германски гражданин. Когато през 1919 г. след края на Първата световна война областите Елзас и Лотарингия се връщат на Франция, той става французин.

Преди войната Шуман учи право, икономика, политическа философия, теология и статистика в университетите в Бон, Мюнхен, Берлин и Страсбург и получава диплома по право с най-високо отличие от университета в Страсбург, който по-късно дълги години носи неговото име! По време на войната участва активно във френската съпротива и е пленен.

След войната Шуман се връща в националната политика и заема редица високи постове: първо като министър на финансите, като министър-председател през 1947 г., външен министър от 1948 до 1952 г. и отново като министър на финансите през 1955-1956 г. Той е основен преговарящ по различни договори и инициативи като Съвета на Европа, плана „Маршал“ и НАТО – всички насочени към засилване на сътрудничеството в рамките на западния съюз и обединяването на Европа. (Данните са от официалния сайт на ЕС: http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/robert_schuman_bg.pdf.)

³ Ценността на ЕС според чл. 2 на Договора за Европейския съюз.

⁴ Пак там.

2. Това не е просто едно декларативно и патетично изречение, с каквито най-често започват международните документи... Запазването на „световния мир“, а то ще рече преди всичко на европейския мир, от който винаги е зависел и световният, е действителна цел на европейската интеграция. **Гарантирането на мира е първата задача на новия модел, предложен от Моне и Шуман.** В първите години след зловещата война в европейското обществено внимание няма порив по-силен и идея по-важна от това да се намери най-сетне действителен механизъм за гарантиране на мира. Досегашните опити са се оказали неуспешни – Обществото на народите е „угаснало“ още преди началото на втората война, клетвите за приятелство са се оказали несигурни и нетрайни – и първи жертви на войната отново са се оказали... „мирните договори“. След милиони човешки жертви и огромни стопански загуби, сред разрушенията и димящите пожарища на войната, в Европа няма по-всеобща потребност от установяването на траен мир. Затова няма да е пресилено ако приемем, че основната задача на новите опити за европейска интеграция е да предложат работещ, ефективен механизъм за запазване на мира.

И днес, 60 години по-късно, ние можем само да признаем – тази първа задача на интеграционния проект е напълно изпълнена. Великата цел, вековната мечта за мир най-сетне е постигната – и за първи път в нейната политическа история в Европа повече от половин век цари мир!

3. Последното изречение на този абзац, макар с малко объркана редакция, съдържа една важна презумпция: именно отсъствието на обединение в Европа направи възможно войните, особено втората. *Per argumentum a contrario*, ако най-сетне се осъществи, **действителната европейска интеграция ще направи войната невъзможна.** Днес, 60 години по-късно, ние можем да констатираме, че започнала след 1950-та година интеграция действително допринася за установяването на траен мир в Европа. Моделът на Жан Моне и Робер Шуман се оказва гениален – мирът е факт и днес и поне в обхвата на

обикновеното ни полезрение не се вижда заплаха за него. За първи път в своята история Германия преживява 70 години без война! Въпрос за самоцелно философстване е дали единствената или основната причина за този траен мир е създаването на Европейските общности. Достатъчно е да установим, че тяхна основна цел е опазването на мира, а днес виждаме тази цел напълно осъществена!

4. Това е едно от гениалните прозрения на Жан Моне – неуспехът на по-раншните интеграционни опити се дължи в голяма степен на тяхната мегаломания. Своеобразната „обединителна алчност“, характерна за всички по-ранни идеи за „Съединени европейски щати“, „Европейска федерация“ и т. н., се оказва техният може би най-съществен недостатък. Жан Моне и последователите на новата интеграционна идея търсят усилено отговора на два въпроса – защо досегашните опити са се оказвали неуспешни и кой може да бъде успешният механизъм за гарантиране на мира.

Отговорът на първият въпрос е гениално прост: **за да бъде успешен интеграционният процес, той трябва да бъде постепенен, еволютивен** и да се откаже безусловно от всякакви пориви за обединение „отведнъж“ и „изцяло“. Именно този модел, възприет от Европейските общности и следван и до днес, се оказва успешният. Установената политика на изграждане на единна Европа „стъпка по стъпка“, чиято първа цел е установяването на доверие и действителна солидарност между доскоро воювали страни, а по-далечната цел е „сливането на интересите им“, е неотклонно следвана и до днес. Дори и 5 десетилетия след началото на действителната интеграция, идеите, лансирани най-вече в средите на Европейския парламент, за създаване на цялостна „Европейска Конституция“, която да замести очевидно страдащите от недостатъци „Учредителни договори“, се считаше за „прекалено дръзка“, така се и оказа.

40 години след подписването на Римските договори първоначалният проект за Амстердамския договор, който да внесе съществени изменения в Договорите (заедно с този от Ма-

астрихт) претърпя драстично окастрияне и след подписването си изглеждаше наистина повече като „стъпчица“, отколкото като „решителна крачка“ напред...

Наложилото се заради неговата недовършеност скорошно приемане на нов договор въпреки големите очаквания в крайна сметка също завърши компромисно – нито Хартата за основните права на ЕС (с очевидна конституционоподобност) бе приета като правен акт, нито дори Съюзът бе признат за правен субект...

Шумно прокламираният – отново веднага след това – проект и дори договор за европейска конституция също така шумно пропадна. Недомислен, с недоказана полезност, с очевидни слабости, предложен в крайно неподходящ момент от слаби национални правителства (напр. във Франция, а и в Холандия), проектът се провали на всеки от референдумите, на които бе подложен.

За да стане безпощадно ясно – Европа не просто не е готова да има своя конституция и да стане федерално обединение. Европа не иска и не трябва да бъде федерална структура! Силата, успехът и бъдещето на ЕС зависят именно от този уникален междинен модел – обединение с отделни квази-федерални характеристики, съставено от суверенни държави, което не цели превръщане („израстване“) във федерация.

Трябва да признаем че именно „*еволутивния подход*“, предложен от Моне и Шуман, гарантира и до днес успешния ход на интеграцията. Твърде чувствителна към всякакви крайности, Европа предпочита загубата на време, отколкото дори най-малката заплаха от загуба на суверенитети. И днес, 3 поколения след края на войната, тя продължава да бъде болезнено предпазлива и чувствителна към всеки опит за „ускоряване“ на процесите. Нещо повече: според някои специалисти (а и според някои държави!) интеграцията и в момента вече е отишла „твърде напред“! И такива високоразвити страни като Великобритания, Дания (познаващи плюсовете на интеграцията още от 1973г.) и Швеция остават резервирани например към един от най-ярките символи на европейското обединение – единната валута. Това показва, че принципът

„стъпка по стъпка“ е не само единствено възможен, но дори в неговите рамки е наложително разграничение и прецизиране между по-бързи и по-бавни „стъпки“.

Може би само едно изключение от тази постепенност на интеграционния процес се оказа успешно (поне относително): присъединяването (почти) наведнъж на цели 12 нови държави-членки през 2004-2007 г.

5. „Действителната солидарност“ действително е нещо, което Европа никога по-рано не бе постигала. Нейната история познава по-краткотрайни или по-зdravi военни и политически съюзи, познава сливане и разделяне на държави и нации, познава модели като „една държава – три езика“ (Белгия, Швейцария) и „три държави – един език“ (ГФР, ГДР и Австрия). Никога обаче тя не е успявала да постигне една действителна солидарност – това не бе по силите и на замислената именно като „солидарна“ и „братска“ социалистическа общност.

Много от осъществените интеграционни политики обаче ни дават основание днес смело – и признателно! – да установим, че **ЕС е територия на солидарността!** Със своите многобройни програми за подпомагане, насърчаване, развитие, изграждане. Със своята ефективна грижа за по-слабите – хора, региони, държави. И не само за себе си – днес Европа е най-големият в света донор на помощи за други държави! Така той налага хуманното разбиране за солидарност и на световно равнище.

6. Потърсен е изход – вековното противопоставяне между Франция и Германия, което сякаш не помни изключения, да бъде заменено от сътрудничество и то не в познатите дотогава форми, а като взаимопроникващо сътрудничество. Такова, което да е годно да доведе не до забравяне на миналото – нито германци, нито французи някога са се показвали способни на това... – а до преодоляване на взаимната ненавист и агресия. Изминалите 60 години (от 1952-а) са достатъчен период, за да можем да установим, че и в това отношение идеята на Моне е гениална. Никой не се наема да твърди, че

днес по „Шан з'Елизе“ радостно звучат немски маршове или че сърцата на Ханс и Лоте преливат от любовни чувства към братския френски народ... Това не е и нужно. Онова, което беше нужно, е факт: Германия и Франция заедно и сякаш наистина безконфликтно теглят колата на интеграцията – още от дните на невероятния за времето си дует „Де Гол – Аденауер“, през блестящия политически тенис „Митеран – Кол“ и политическия шедьовър „Меркози“ и до днес те са считани за истинския **„мотор на европейското обединение“!**

7. Естествен елемент на интеграционния метод „стъпка по стъпка“ е интеграцията да бъде не само постепенна, но и **скромна в своя първоначален обхват**. След многото предишни неуспешни идеи, Европа е склонна да си позволи един първоначален експеримент: интеграция, но в ограничена област. Жан Моне и тук гениално е прозрял, че евентуалният успех на интеграционните идеи в един иначе тесен отрасъл, ще даде решаващ тласък на целия общеевропейски процес. Както и обратното – че евентуалният неуспех в една ограничена област няма да направи априори безпредметни усилията в другите области.

Нещо повече: еуфорията от успешното начало през 1951 г. в „ограничената област“ на възлицата и стоманата е толкова голяма, че довежда до прибързан отказ от метода „стъпка по стъпка“. Още на следващата година еврофутуристите се втурват да създават „Европейска общност за отбрана“. Това обаче е навярно най-деликатната (както виждаме и до днес) и най-трудно податливата на обличане в униформа област. Опитът пропада парадоксално: именно Франция, която е негов основен инициатор, не успява да събере политическа воля за ратификация – и събралият иначе държавнически подписи договор остава на хартия. Ценен писан урок за нуждата от естествена еволюция...

8. Забележете наглед небрежно употребения израз: **„френско-германско производство“**. Нима съществува такова? През 1950-а година съществува френско и германско произ-

водство, и именно то, при това „цялостно“, се предлага за обединяване – но още в самия текст за него се говори вече като за едно цяло... Истинската висшата дипломация понякога си помага и с наглед невинни, ала понякога многозначителни средства – като използваното тук сложно съставно прилагателно, съдържащо значими внушения... Днес развихреният глобален капитал отдавна е създал много „съвместни“ производства, най-големите компании в Европа отдавна не принадлежат на нито една отделна държава. Но тогава?!

9. Изборът именно на въглищата и стоманата не е случаен и не се дължи само на идеята интеграцията да започне пробно в един малък отрасъл. Тези два отрасъла на икономиката са избрани заради ключовата им важност за укрепването на мира. Дори не просто укрепване (такива цели преследваше и Обществото на народите, и това явно е недостатъчно), а **гарантиране чрез ограничаването на възможностите за нова война. Моне помни още от училище класическата фраза, че „мирът не е просто отсъствие на война“, но за изтерзана и окървавена Европа през 1950 г. дори отсъствието на война е достатъчно висока цел. В основата на всяка икономика, а в още по-голяма степен на всяка военна машина стоят три неща: мотивация, енергия и суровини. Въпросът с мотивацията за война е нерешим – месеци след като се е клепа във вечен мир, Германия напада половин Европа... Разковничето е в поставянето на енергетиката, машиностроенето и оръжейната индустрия под външен контрол. Енергетиката в средата на века е основно въглищна. Стоманата е в основата на металургията, на всяко машиностроене и особено на оръжейната промишленост...**

Важно значение има и фактът, че стоманодобивните райони на Германия и Франция са съседни (Рур и Елзас) и дори само географски предлаганото обединение има ясна логика.

10. Езикова хитрост е използвана като че ли и в израза „властта“. На пръв поглед би могъл се употреби по-прецизния за една международна организация (в която отсъстват

властнически отношения) израз „управление“ или „ръководство“. Това не би създадо затруднения на френски език („gestion“ вместо „pouvoir“). Разликата обаче е съществена – и целена: на новосъздадения Върховен орган се възлагат функции и правомощия, принципино отличаващи го от всеки орган на международна организация. Както ще стане ясно по-късно – и в самите текстове на ДЕОВС – този орган ще има наистина „власт“ – да управлява, но и да разпорежда, т.е. да твори право!

Няма съмнение – това е **най-съществената, ключовата, уникалната дума и решаващата нова идея** в декларацията на Моне и Шуман, определяща природата на целия интеграционен проект! Именно възможността на новата общност да упражнява власт я отличава принципино от всяка международна организация и е в същината на интеграционния модел. Той ще представлява доброволно обединение на суверенни държави, които предоставят на неговите институции реални властови правомощия, които да упражняват *вместо* националните органи.

Ако е нужна най-опростена формулировка, тя може да се сведе до изреча „власт вместо“. И именно това е елементът, който е не просто непознат, а принципино нов за международните отношения – и немислим за международното право.

11. Декларацията формално е адресирана до Германия. Робер Шуман е роден в Люксембург и е повлиян от историята на граничната област между Франция и Германия. Въпреки, а може би именно в резултат на преживяванията му в нацистка Германия, той вярва, че единствено трайното помирение между Франция и Германия може да постави основите на обединена Европа. През 1940 г. той е депортиран в Германия, а след бягството си две години по-късно се включва във френската съпротива. Независимо от това, когато след войната става външен министър на Франция, Робер Шуман не показва враждебност към Германия – дори напротив: изиграва важна роля за нейното **приобщаване към европейските демократични народи.**

Както практическата и насоченост, така и далечните политически цели на декларацията гледат към много по-широк кръг държави, за да не кажем към познатото абстрактно „Обединена Европа“. Годината е 1950-а и новото разделение на стария континент като че ли все още не изглежда окончателно. Известно е, че първоначалният вариант на Плана „Маршал“ е предвиждал включването и на СССР и другите „социалистически“ страни. Очевидно тази идея все още диша, щом като се говори за „други европейски страни“, без да се прави и малък намек, че става дума само за „демократични“, „западни“, „членуващи в НАТО“ и т. н. Но идеологическото разделение – с неговите абсурдни догми – се оказва вече дълбоко и за много дълго време непреодолимо. Едва половин век по-късно изразът „други европейски“ добива своята цялостна реализация – и повече от 50 години след Декларацията на Шуман понятието „Европа“ (в неговия политически и икономически, а не чисто географски смисъл, както упорито го възприемат някои застаряващи наши умове) за първи път боязливо крачва на изток от Виена...

Днес е ясно – европейският интеграционен модел има смисъл само ако е мащабен, континентален. Само ако довежда до превръщането на „Общия пазар“ в една от водещите световни сили – което естествено изисква в него да участват повечето от държавите на Стария континент.

12. Колкото и гениален реализъм да има в текста на Декларацията, колкото и съдържана и предпазлива да е тя, не би могла да се опази от произнасянето на глас на вековната мечта: създаването на **Европейска федерация**. И фактът, че лансирането отново на тази идея не проваля начинанието говори единствено за това колко успешно намерени са неговите конкретни измерения – малка интеграционна общност, в особен, но важен отрасъл на икономиката.

Навярно разглеждането на тази общност като „първи етап на Европейската федерация“ (забележете и тук пълният член, говорещ за нещо реално, конкретно, познато и единствено възможно, различно от някакви абстрактни идеи за „възможна

федерация“...) е опит за компромис – да бъдат задоволени както евроутопистите, които да видят в предложението начало на реализация на своите идеи (и да не му се противопоставят, като отново проявят „интеграционна алчност“ и така го провалят и този опит), така и крайните реалисти, смятащи, че „обединяването на противоположности“ е невъзможно или опасно.

Трябва да признаем обаче, че именно тази идея е една от малкото в декларацията, които не се реализират. Дори напротив – в последвалите 6 десетилетия наблюдаваме два процеса.

Единият – довършване и задълбочаване на интеграционния процес по неписания модел *„все повече федерализъм при все по-малко споменаване на федерация“*. Днес Обединена Европа е много по-федерална, отколкото ЕОВС. Но никой не говори за федерация!

Вторият – утвърждаване и развитие на интеграционния модел при категорични гаранции, че няма да прерасне във федерално обединение. Опитът – и опитите да се направи обратното... – показаха ясно: нито участващите държави са готови, нито на самият процес му е нужно интеграционната конструкция да се превръща или дори само да се самоопределя като федерация, федерална държава или поне квази-федерална общност.

Нещо повече – убедено твърдя, че самата употреба на понятията „федерация“ или „федерален“ е неуместно и неумело се опитва да напъха уникалната интеграционна конструкция в уморени или просто непригодни за нея стари понятия, близки до опростената идея за държавността, като понятията „федерация“ и „федерален“.

Трябва да е ясно: ЕС не е международна организация и не е федерална организация. По подобие на държавата, той разполага с властови правомощия, които са немислими за международните организации – но се състои от суверенни държави и по никакъв начин не може да бъде определен като федерална супер-държава. Смисълът на ЕС е в това да бъде междинен модел между държавността и междудържавната структура. Неговият успех зависи изцяло от способността му

да остане „равно отдалечен“, различен и непревърнат в една от двете форми.

Именно затова Договорът от Лисабон добави нови, изрични и дори малко излишни гаранции: за това, че Съюзът има само предоставена компетентност, че зачита суверенитета и конституционната идентичност на членуващите държави, че неговата Харта за основните права не променя режима на компетенциите (т. е. не е конституционен акт), че разполага както с ясен механизъм за присъединяване, така и с ясен механизъм за напускане на членуваща държава – и всъщност, че е властово, но не федерално обединение!

В този смисъл ми се струва неуместно ЕС да бъде определен като „федерация на държави и граждани“ или „мултинационална федерация“⁵.

13. Не можем да не забележим и тук скритите внушения: използваният израз е „съвместно“, вместо „общо“ производство. Тук става дума не просто за обединяване, което в критичен момент лесно може да се разтури, а за **действително и пълно преплитане** на двата отрасли в участващите страни, така че бъдеща война практически да стане „невъзможна“. „Съвместното производство“ не позволява на едната държава да използва продукцията срещу другата. Да се въоръжи тайно или да нападне неочаквано. Този подход, заедно с правилния подбор на отраслите, прави наистина невъзможна войната между членуващите държави – и дори само това да беше постигнал планът на Жан Моне, би било достатъчно, за да не пресъхват цветята на гроба му! Днес Германия, дори да предположим, че отново се появят подобни политически страсти, не би могла да нападне Франция – защото ще нападне собствените си предприятия, инвестиции, „слети интереси“! Общо над 1 млн. французи и германци работят на територията на другата държава – цяла армия в „тила на врага“... Границата не само че не съществува – в Страсбург

⁵ Виж напр. лекцията на проф. Жан-Дени Мутон по-нататък...

градският транспорт ходи в чужбина (в съседен Кел), а старият граничен пункт днес е аптека...

Според някои изследователи или политически лидери именно такава беше достатъчната цел на европейската интеграция: военнополитическо сближаване, а икономическото е само основно средство за постигането му. След Договора от Маастрихт и особено след решенията на Европейския съвет в Хелзинки от 1999 г. обединена Европа може би направи дълъг завои: от неуспешния Договор за Европейска общност за отбрана от 1953 г. по дългия път икономическото сближаване и преплитане на стопанствата на членуващите държави, до връщането към военната идея – изграждането на обща външна политика и създаването на общ военен корпус (макар и малочислен първоначално)...

И въпреки това дори днес Европа е много далеч от създаването на обща европейска армия или изграждането на обща европейска отбрана. Общата външна политика все още е по-скоро фразеология или отделни общи позиции по относително по-маловажни световни въпроси. **Интеграцията все още – ако не и все повече?! – е икономически процес.** На това се дължи и успехът ѝ! Най-важната задача днес – в годините след 2012-а – е да се изработи нов механизъм за общо икономическо управление...

14. И тук съобразяването с утопичната приприяност е изисквала да бъде произнесена на глас още една от големите цели на европейското единство – постигането не просто на сближаване или преплитане, а на обединяване на икономиките на европейските страни. Обединените икономики не губят средства за взаимно противопоставяне и икономически конфликти, не си налагат една на друга изкуствени пречки, тарифи, мита и такси, не си определят квоти и зони – и най-важното: не воюват помежду си! Дължни сме да признаем, че утопичната за времето си идея днес е реалност, а **сливането не икономиките** – особено след въвеждането на единна валута – по-скоро факт, отколкото цел... Както болезнено раз-

брахме след 2009-а – и проблемите се оказват общи, и цената за разрешаването им се плаща от всички.

15. Нека не се заблуждаваме – не „целият свят“ интересува Моне. **Търсеното обединение е в Европа**, целените ефекти от него – също в Европа. Дори заради това, че именно от Европа тръгват и големите конфликти, от които после страда „целият свят“. Колкото до декларираната готовност да се търгува с целия свят – тя е израз на отвореността на предвиждана организация – както за други членове от Европа, така и за други партньори. Защото в основата си тя е икономическа – а модерната икономика е именно отворената.

16. Макар да звучи като извадено от партийни документи от други части на Европа по това време, „повишаването на нивото на живота“ е действителна задача на европейската интеграция. В средата на века „дивият капитализъм“ е изживян. Няма да мине много време, когато западните страни ще станат силно социални – и действителната и резултатна грижа за нивото на живота ще бъде основният фактор, който ще издига и сваля правителства. Всеки, който е имал възможността да посети поне една от тези страни, се е убедил непоклатимо в резултатите от действието на този фактор.

И да разбере защо си позволявам да формулирам наглед парадоксалната дефиниция, че интеграцията е **„десен проект с леви резултати“**. Проект за бизнеса (премахване на пречките пред основните икономически фактори: работната ръка и капиталът и пред резултата от тяхното движение: стоките и услугите), в резултат на който се постигат устойчиви и значими ползи за работниците (огромен и предвидим пазар на труда), за потребителите (гарантирани доставки на устойчиви цени), за по-бедните или затруднените, за младите (студентите) и т. н. Не може да има съмнение: европейският общ пазар донесе ползи на всички, които участват в него!

17. Ето го продължението на идеята за „икономическото обединение“. Само че продължение, което само по себе си

е събитие в международните отношения. За тях са типични изрази като „преодоляване на различията“, „съгласуване на позициите или интересите“, „взаимноизгодно сътрудничество“, „постигане на общ интерес“. Но като че ли никога по-рано не се е говорило за **„сливане“ на интереси!** От него се стъписва дори непознаващият предели в своята мащабност и всесилност език на социалистическите доклади и програми, особено от онази епоха. Интеграционната идея обаче приема за постижимо едно подобно „сливане“ – и неия основен, най-динамичен орган – Европейската комисия – с функцията да бъде изразител на „интересите на интеграцията“, т. е. на общите, слетите интереси! Преодоляването на традицията решенията да се взимат с единодушие и налагането след ЛД на изискването за мнозинство (макар все пак квалифицирано), при което дори държавата, гласувала против, е неделима част от реализацията на „общото решение, което е в общ интерес“, е несъмнен израз на движението от съгласуването на интересите към тяхното „сливане“.

18. Разбира се, че това е **тайният стремеж** на Декларацията. Нито Жан Моне и Робер Шуман, нито Франция, нито самата Европа, биха се задоволили само със създаването на общност за въглища и стомана, дори тя наистина да е гарант за мира. И по-горе в текста се признава, и тук се подчертава: предлаганото обединение се разглежда само като начало на желаната широкообхватна интеграция. Ако то бъде успешно – и нейният ход ще продължи. Ако не – както и до сега – ще се търсят отново други модели...

19. Оттук нататък се разкрива простор за тълкуването на юристите. Не би постигнала и част от поставените цели организация, която не разполага с „власт“ да „задължава“ членуващите в нея държави. Съветът на Европа също е създаден да защитава мира и демокрацията – но не разполага с ефективни средства за това, както не разполагаше с такива и Обществото на народите, нито днес ООН. Предвиждана общност трябва

да получи от членуващите в нея държави правомощия, които да ѝ позволи да **действа вместо тях!**

Ето една от първите съществени отлики на бъдещата ЕОВС от познатите ни международни организации – в тях държавите-членки действат заедно, организирано, но напълно суверенно. ЕОВС ще действа „вместо“ членуващите в нея. Нейният върховен орган – в отличие от всички познати ни органи на международни организации – ще може да „обвързва“ членуващите държави. Без да е казано изрично – и не би могло, иначе Декларацията би полетяла в кошчето на всеки сериозен политически кабинет – става дума за обвързване **дори и против волята на отделната държава**, когато „слетите интереси“ го налагат!

С доста уговорки нещо подобно можем да открием и при Съвета за сигурност на ООН. Ала с две съществени отлики: той не може да приема нормативни актове, а само задължителни резолюции, а петте постоянни страни-членки разполагат с право на вето. Съветът за сигурност действа от името на целия свят и само по въпросите на мира и сигурността. В ЕОВС (по-късно и в другите две общности) въпросите са икономически, а участващите страни – сравнително малко на брой.

20. Е, не са издържали Моне и Шуман да не го кажат на глас: „и ние, разбира се, искаме да правим Европейска федерация, но предлагаме предпазлив и еволотивен път към нея...“ Предпазливостта е налице и до днес, еволюцията обаче също носи своите резултати. Настроенията срещу федералните идеи през годините сякаш се засилват – и Маргарет Тачър е навярно само най-известното от имената, които неуморно работят срещу нея. Отказът на богати и важни за интеграционния процес страни като Обединеното Кралство, Дания, Швеция да приемат единната европейска валута бе най-красноречивото доказателство за „центробежните сили“ в Общностите. И далече не е единствено. Ако преди години Тачър твърдеше, че европейската интеграция „излиза извън своите „разумни материални и географски граници“, днес нейният политически наследник Дейвид Камерън обещава през 2017

г. да се проведе референдум относно членството на Обединеното кралство... От друга страна федералистката идея вече 60 години неуморно копае своя "тунел под Ламанша". Барозу и Меркел открито говорят за „федерална Европа“ и за „нов европейски договор“⁶. Тежката финансова и в последствие икономическа криза засилва кънтежа на тези идеи...

И въпреки това ми се струва сигурно: днес дилемата не е ще става ли ЕС федерация, защото отговорът е безусловно „Не“. Дилемата е колко още правомощия са готови да му предоставят суверенните държави, за да бъде ефективен и успешен в... тяхна полза.

21. Макар да се отличава съществено от познатите дотогава международни организации, предлаганата общност ще бъде поставена върху здравата основа на **международното право**. За нейното създаване ще се водят „преговори“, те ще завършат с подписването на „договор“ (виж по-долу в текста). Той ще подлежи на „ратификация“ от националните парламенти и ще „влезе в сила“ определен период от време след последната ратификация. Това са все инструменти на класическото Международно публично право – и в основата си интеграционните общности напълно го затичат. За Учредителните договори и за техните изменения и допълнения в пълна степен е приложима Виенската конвенция за правото на международните договори и не би могло да бъде иначе. Отликите заточват от там нататък – те са в съдържанието на въпросните договори, в разпоредбите им, в конструкцията, която изграждат. Учредителните договори имат ясна **международноправна форма** и напълно различна, **интеграционна (а не международноправна) природа**. И затова в държавите-членки те се прилагат не като международни договори, а като интеграционни правни източници с всички последици.

Изразеното тук уважение към Международното право е част от цената на времето – но самата интеграционна идея

⁶ Виж подробно в Atanas SEMOV (dir.), *Europe en tant que communauté de droit*, Institut de droit européen – Sofia, Centre international de formation européenne – Nice, Sofia, 2013.

е отказ, ако не и отрицание, от неефективния инструментарум на Международното право и смел опит за замяната му с принципно нов, основан вече не на принципите за суверенно равенство и ненамеса във вътрешните работи на държавите, а точно обратно – на прехвърлянето на власт!

22. Това са някои от **конкретните стопански задачи** на предлаганата общност. Без тях тя не би била икономически ефективна, а то ще рече – не би била жизнеспособна.

23. „Предлагане при напълно еднакви условия“ означава уеднаквяване на (правилата на) пазарите, а то от своя страна означава създаването на общ пазар. Това не е казано буквално, но ще минат само няколко години и то ще се превърне в една от основните цели на следващата – Европейска „икономическа“ – общност. Невъзможно би било „сливане на интересите“ и „икономическо обединение“, без създаването на общ пазар, който с течение на времето да добие толкова хомогенни характеристики в отделните страни, че да не се различава от един отделен вътрешен пазар – и именно такива са етапите на икономическата интеграция през годините до днес.

24. „Общият износ“ е едно от най-сигурните доказателства за „слети интереси“. Трудно ще бъдат противопоставени една на друга страни, които има общ износ за трети страни. Това е модел, който ще залегне в основата на системата на Общия пазар и ще се разгърне в самостоятелен Митнически съюз – едно от най-значимите и най-бързо постигнати достижения на интеграцията.

25. Този израз наглед е неясен. Ала той носи дълбоката хуманна логика на европейското обединение. „Обединена Европа“ означава не просто държавите да спрат да си пречат и да воюват помежду си, не само заедно да се развиват и да се повишава нивото на живот във всяка от тях. „Обединена Европа“ означава **действителна социална солидарност** между

страните и народите и – и когато някои от тях забогатяват и се развиват добре, това да води до подобряване на живота, забогатяване и развитие и за останалите. Изразът „изравняване на подобряването“ означава подобряването да става едновременно и с еднакво или съпоставимо темпо, а в същото време и с общ принос. Разбира се, ще имат основание онези, които прозрат тук социалистическата идея „всекиму според потребностите“. И не са малко гласовете против тази идея за солидарност и най-вече нейната цена. Особено що се отнася до нейното осъществяване в регионалната политика на ЕС, която прехвърля средства от по-богатите райони (и страни!) за по-бедните...

26. Без да се спираме на конкретните задачи и средства на предвижданата общност, можем да отбележим, че всички те се оказват **работещи и високоефективни** и намират още по-широка реализация във второто, подобро „издание“ – Европейската икономическа общност от 1958 г. Достатъчен е само примерът с премахването на „всякакво митническо облагане“, което в ДЕИО обхваща всички стоки и до 1968 г. е реализирано напълно в рамките на Митническия съюз в ЕО.

27. Формата на предлаганото обединение ще бъде международноправна, а **не търговскоправна**. То няма да бъде нито картел, нито някакъв друг вид стопанско обединение (холдинг или консорциум). Не се предвижда нито сливане, нито друг вид промяна в статута и функционирането на правните субекти, действащи в двата отрасли. Обединяват се само политиките за тези отрасли и най-вече управлението и контролът.

28. Идеята за „арбитър“ е логична – войната е свършила само преди 5 години, недоверието е трупано векове. Желанието за мир и разбирателство обаче, както и отчетливата икономическа логика и полза от предлаганото обединение, правят излишен подобен „арбитър“. Не се стига също така и до „непреодолимо противопоставяне“ – международният

договор е подписан, и то не само от Германия и Франция, а и от още 4 държави, Общността се създава и нейната ефективност дава повод за създаването на другите две познати днес общности – Е(И)О и ЕОАЕ.

29. Традиционно и характерно за международните организации е техните органи да бъдат съставени от представители на членуващите държави – представители, обвързани в своите позиции или овластени да обвързват с позициите си своите държави. Тук се предлага нещо **принципно ново**: проектираният Върховен орган да бъде наднационален – съставен от независими личности! Независими на първо място и най-вече именно от правителствата на своите държави. Това, разбира се, е жизнено необходимо, за да може Общността да изпълни своите управленски и контролни функции и да се ползва с доверието на членуващите и други присъединяващи се държави. Ала е изключително трудно. На тези „независими личности“ ще се наложи да работят не за интереса на държавата, чиито граждани (а не представители!) са, а за наглед абстрактните „общи интереси“, за интересите на интеграционния процес, които, при това, нерядко може да се разминават с тесните или моментните национални интереси на тяхната държава.

Разбира се, да се мисли за „пълна независимост“ е наивно – и идеолозите на интеграцията добре разбират това. Съставът на този орган, обаче, се определя „на паритетна основа“ – и останалите членове ще могат да въздействат на онзи, който, макар и „независим“, не се решава да застане зад „интересите на интеграцията“, когато противоречат на моментните интереси на страната му. Разрешението е просто – интересите на интеграцията са несъмнено интереси и на отделната страна-членка – ала глобални, което понякога изисква отказ от моментните. Поради което **общият интерес, дори да противоречи на моментния национален интерес, е дългосрочен национален интерес!** Именно затова държавите се съгласяват да се подчинят на „властта“ на съставен от „независими личности“ външен орган.

30. Ето това „ВЪВ“ е най-висшата радост за анализатора-юрист! Именно това „във“ е **най-забележителната, революционна, уникална отлика** на предвижданата нова организация от всички познати дотогава международни организации (а и до днес, ако го разглеждаме общо за ЕС). Няма международна организация, чийто органи да са компетентни да приемат актове, които са задължителни не само „за“ членуващите държави, но и „в“ тях! Няма международен орган, на който да е предоставена такава пълна нормотворческа власт: да приема правни актове, засягащи пряко не само държавите-членки, но и субектите на правото – физическите и юридическите лица, гражданите и фирмите – във всяка една от тях!

Трудно е накратко да се анализира ролята на тази малка думичка „във“ за хода на интеграцията. Това „във“ се разгръща в поредица разпоредби в ДЕОВ, а по-късно и в ДЕОАЕ и ДЕИО. То позволява Съветът на министрите, Европейският парламент и Европейската комисия, (по-късно и Европейската централна банка, а след ЛД с известни условности и Европейският съвет), да приемат (по предвидения ред) правно-обвързващи актове, за които Съдът на ЕО ще установи, че се ползват с непосредствена приложимост във вътрешното право на държавите-членки и с директен ефект по отношение на техните граждани (и юридически лица). Ако същият този съд е приел, че правовият ред на Европейските общности е „самостоятелен правов ред“, то тази му особеност в най-голяма степен позволява да го определим и като „уникален правов ред“! Правов ред, който почива на суверенитета (Международното право), но доброволно ограничава този суверенитет, предоставяйки на интеграционните организации (трите Общности, днес ЕС и ЕОАЕ) правото да създават правни норми и да предприемат практически действия не само „за“ и „в“ членуващите държави, но и „вместо“ тях във отношенията с трети страни!

По този начин се очертава в пълен обем основната особеност на интеграцията: държавите предоставят на ЕС власт – пряка (ЕС може да създава правни актове, задължителни за държавните органи

И за частните лица) и пълна (тези актове не подлежат на никакво опосредяване и са пряко приложими пред националните органи).

31. Не би могла такава нормотворческа власт да бъде оставена без никакъв **контрол**. Предвидените „съответни разпореждания“ в ДЕОВС добиват вида на норми за създаване на самостоятелен съд. Той получава изрична, но достатъчна компетентност, за да следи дали актовете и действията на предвидените органи излизат извън възложеното и позволеното им от самия Договор. Държавите-членки доброволно се съгласяват да се подчинят на външен задължителен контрол и това също е израз на техния осъзнат и целен „общ интерес“.

32. Тук отново се прави **реверанс** пред все още младата световна организация и се дава израз на пълното почитание, което предлаганата общност ще дължи на световната. На практика обаче нито такъв „представител“, нито такъв „доклад“ стават необходими – дълголетните демократични традиции в страните-членки и собствената им активна роля в самата ООН, правят излишни подобни демонстрации на респект или контрол.

33. Нужна беше накрая, разбира се, и тази застраховка – новата общност не предполага нито национализация (позната вече от недалечни социалистически страни), нито нарочна приватизация или някаква друга принудителна промяна в режима на собствеността или функционирането на стопанските субекти в отрасъла. Върховният орган няма да бъде нито „шапка“, нито „обединение“ – той ще ръководи отрасъла по овластяване от членуващите държави и вместо правителствата им. Новата общност не е стопанска, а **управленска структура!**

34. Гурска област е центърът на германската индустрия, ала е поставена в специално положение от Мирния договор, поставил край на Втората световна война. Обричане на неуспех на начинанието би било да се предлага в същия момент

промяна на клаузите на договора – дори да би била налице воля например за опрощаване на задълженията, наложени на Германия. Възможните страхове в тази смисъл е трябвало да бъдат изрично отстранени.

35. След всичко, посочено до тук, е ненужно да се изтъкват и други аргументи или да се прави дълго обобщаване за ролята и значението на разглеждания документ. Достатъчно е да се формулират недвусмислено неговите **съществени заслуги**:

- намереното обяснение за неуспеха на дотогавашните интеграционни опити;

- откритият механизъм за установяване и гарантиране на траен мир в Европа;

- предложеният елегантен начин за приобщаване на „провинилата се“ Германия обратно в семейството на демократичните европейски народи;

- заложените гениални идеи за започване на интеграцията от една „малка, но решаваща област“ и за развитието ѝ постепенно, еволютивно, „стъпка по стъпка“;

- прокараните хуманни идеи за „социална солидарност“ и повишаване на жизненото равнище;

- формулирането на редица конкретни задачи и инструменти на интеграцията, оказали се по-късно с огромно практическо значение (като премахване на митата, създаване на единен пазар, общ износ, отвореност към други страни и към световния пазар и др.);

- най-сетне извършената действителна революция в правото (както в практиката, така и в теорията!) чрез създаването на напълно нов и принципно различен от международното право правен ред, основаващ се на доброволно ограничаване на суверенитета и прехвърляне на реални и преки властови правомощия, т. е. допускане на „външно“ нормотворчество.

Защо този документ е исторически акт?

Двете основни цели – мир и напредък – са постигнати. Мирът в Европа вече близо 70 години е непоклатим. И всички,

участващи в проекта държави, постигнаха значим и устойчив напредък! Благодарение най-вече на двете гениални прозрения на Моне: обединението да се направи в икономиката, а не в политиката, и да се осъществява еволютивно, постепенно.

И на трите уникални юридически идеи:

- в интеграционното обединение участват суверенни държави, които остават суверенни;

- те прехвърлят власт на независими от тях институции;

- и тази власт е реална (създава задължителни правни норми) и пряка (директно налага правила за поведение на частните лица в участващите държави).

Така се създава общ пазар, който представлява действителна „правова общност“.

Половинвековната дистанция ни позволява днес да четем този документ с особена признателност към бащите на модерната европейска идея – Жан Моне и Робер Шуман – и към шестимата отговорни държавници на нова Европа, събрали политическата воля да реализират техните идеи. Изминалите повече от 6 десетилетия ни позволяват без особени колебания да се присъединим и към оценката за Декларацията от 9 май 1950 г. като **исторически за съдбата на Европа и света документ**.

Този документ в немалка степен предопределя днес съдбата и на нашето Отечество. Редом с това той съдържа – било буквално, било между редовете – редица ценни съвети и препоръки. Длъжни сме да ги познаваме и следваме – така както съвременниците на Жан Моне се оказаха достойни да ги реализират и да ни предложат един завършен и здрав Общ европейски дом!

2003 – 2013 г.

III. АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ НА РАЗВИТИЕТО НА ЕС

Актуални проблеми на развитието на ЕС

Проф. д-р Мари-Франс Кристоф – Чакалов,
Университет Париж – I „Пантеон-Сорбона“,
Почетен доктор на Софийския университет
„Св. Климент Охридски“,
Член-кореспондент
на Института по Европейско право – София

Лекции от ноември 2012 г.

За мене е голямо удоволствие, госпожи, госпожици и господа, да бъда сред Вас тези дни. За мен е удоволствие защото съм отново в Софийския университет. И защото отново работя в Международната магистърска програма, както в първите години! И по този начин отново мога да подкрепя усилията на проф. Семов да развива една от най-добрите програми в цяла Европа – очевидно и заради много високото равнище на обучаващите се действащи магистрати, експерти и по-млади студенти!

Тези дни ще говорим за актуалните събития, които протичат в рамките на Европейския съюз – именно днес, в този особено интензивен етап от неговото развитие. Това, което ще разгледаме, може от някаква гледна точка да ви се стори много технократично, много тясно експертно, защото такива са проблемите, пред които сме изправени днес, и такива са решенията, които се търсят. Необходимо е да разберем тези проблеми, да анализираме решенията, които се предлагат, може би да отправим някаква критика...

Световната финансово-икономическа криза, която започна през 2008 г., съществено измени условията, в които протича европейската интеграция и повлия на Европейския съюз. Преди всичко тя доведе до съвсем нови реалности, сериозни трудности, сериозни притеснения в развитието на европейските държави и за целия Европейския съюз. Проблеми, които до този момент често бяха скривани зад добре звучащи, спокойно звучащи за аудиторията думи. Икономическата криза изведе на преден план също така **липсата на ясни цели.**

Тя очерта и един друг съществен проблем, а именно липсата на ефективно управление на икономическите отношения, на икономическите процеси в рамките на Европейския съюз. Тя показва също, че Европейският съюз страда от липсата на ясна стратегия, на външна политика и външни отношения по отношение на няколко развиващи се с добри перспективи към настоящия етап държави като **Бразилия, Индия, Китай и Русия.**

Откроиха се и сериозните бюджетни проблеми на някои държави-членки. Тези бюджетни проблеми и доста лековато-

то отношение на съответните държави към бюджетна дисциплина, към състоянието на публичните финанси, се отразиха неблагоприятно на доверието на финансовите пазари в някои държави-членки и в ЕС като цяло.

Идеите на председателя Барозу

За да очертаем контекста на проблемите, които ще разглеждаме, за да се ориентираме в тази проблематика, ще започна с някои елементи на изказването на Председателя на Европейската комисия Жозе-Мануел Барозу от 12 септември 2012 г. Това е изказване, което всъщност представлява третото годишно изявление на Председателя на Европейската комисия относно състоянието на Съюза. Трябва да кажем, че тази реч е от **особено значение** в някои свои елементи, в нея има много нови идеи.

В своето изказване Председателят на Европейската комисия декларира, че Европейският съюз е във финансова, икономическа, социална и политическа криза и че на съществуващите проблеми трябва да бъдат намерени решения. Налице е институционална архитектура, която не работи ефективно в редица области. Налице са натрупани финансови проблеми. И всъщност след тази констатация изявлението на Председателя на Комисията има три **основни елемента**: необходима е решимост, необходимо е да се планират решения в перспектива до 2020 г. най-вече по три въпроса:

- напредък по отношение на управлението на икономиката,
- напредък на политическия съюз, на политическата интеграция
- и на трето място, необходимо е приемането на нови изменения в Договорите.

В този лекционен курс ще разгледаме основните проблеми в две основни части. Първо ще видим какви са идеите за нови решения за икономическото и финансовото управление на Европейския съюз; след това съответно какви са идеите за изменения в политическото управление на Съюза; и накрая аз

лично, ще споделя определени критики относно предложението на Комисията за ново изменение на договорите.

Нови решения за икономическото и финансовото управление на Европейския съюз

Какви основни тенденции се очертават по отношение на необходимите изменения в икономическото управление?

➤ Според Жозе-Мануел Барозу е необходимо да бъдат предприети **структурни реформи на равнището на държавите-членки**. Защото необходимост от такива структурни реформи съществува отдавна, те са отлагани с десетилетия. Разбирате, че става въпрос за проблеми, които съществуват и трябва да бъдат решавани на нивото на държавите-членки.

➤ На следващо място необходимо е, според Председателя на Комисията, да бъдат предприети определени **мерки за задълбочаване на вътрешния пазар**, единния пазар на ЕС. В това отношение обаче изявлението на г-н Барозу е много по-малко конкретно. Той казва, че е необходимо да бъде гарантирано спазването на правилата за свободна конкуренция в единния пазар, също както и съществуващата обща уредба в търговските отношения. И съответно съобщава, че в близко бъдеще Комисията ще предложи пакет от такива мерки, акт, който нарича „Вътрешен пазар 2“. Същевременно поставя особен акцент върху това, че е необходимо да се гарантира развитието на икономическия и паричен съюз и на системата на еврото. И тук представя редица конкретни предложения. Интересно е това, че предложенията, които щрихира, не са единствено идеи на Комисията. Те са подготвени в действителност преди юли 2012 г. и преди Европейския съвет, който беше посветен на тази проблематика. Подготвени са във взаимодействие между Комисията, Европейската централна банка и нейния Председател, г-н Марио Драги, също така във взаимодействие с Председателя на Европейския съвет г-н Херман ван Ромпой, и не на последно място във взаимодействие с Председателя на Еврогрупата г-н Жан-Клод Юнкер, Министър-председателят на Люксембург. Можем да установим, че по отношение на пред-

ставените от Барозу мерки съществуват широко съгласие между основните субекти, които имат отношение към тази проблематика на нивото на Европейския съюз.

В действителност тези конкретни предложения са в **две основни посоки**.

1. На първо място те са свързани със създаването на **Банков съюз**. Всъщност основната цел на това, което Комисията вижда като Банков съюз, е да бъдат ефективно контролирани банките в Европейския съюз. От една страна се включват банките на държавите, които са част от Евроразоната. Но също така в тези мерки се предвижда възможност, в перспектива, за разширяване на този контрол и в държавите-членки, които не са част от Евроразоната.

2. На следващо място в предложенията на Комисията, след идеята за Банков съюз, са развити конкретни мерки по посока създаването на **Фискален/Бюджетен съюз**. Логиката е да се гарантира ефективна координация на икономическата, бюджетната, данъчната политика на държавите-членки; да се контролира публичният дълг в държавите-членки. И в тази насока вече е факт т. нар. „Финансов пакт“, договорът от началото на 2012 г.

3. Във втората част на изявлението на Председателя на Европейската комисия, както стана дума, се лансират някои идеи за развитие на **Политическия съюз**, задълбочаването на политическата интеграция: да се гарантира повече демократичност в рамките на ЕС, да се засили демократичното начало във функционирането на Съюза; да се стимулира формирането на европейско публично пространство, в което гражданите на ЕС могат много по-активно, много по-интензивно да обсъждат общите проблеми, каквито срещат всички в ЕС. Г-н Барозу също така смята, че задълбочаването на политическия съюз между държавите трябва да допринесе за **утвърждаване на основните ценности**: демокрацията, правата на човека, правовата държава, на които ЕС се основава.

Трябва да имаме предвид, че именно тези особени ценности, които стоят в основата на европейската интеграция, са собственият характер и именно това, което прави интересен Европейският съюз! Ако сравним с която и да е друга система, дори със САЩ, можем да видим, че в системата на европейската интеграция има ясна воля и са предприети много гаранции, за да се гарантира ефективното зачитане на правата на човека, да се утвърждават определени етични и морални ценности, които са в основата на човешките отношения. Това особено измерение на европейския процес е все по-ясно видимо в хода на неговото развитие. В най-ново време то намира ясен непосредствен израз в приемането на Хартата на основните права.

Сега можете да зададете въпроси по тези идеи, като общ контекст на курса, преди да започнем разглеждането на проблематиката в дълбочина.

Именно тези идеи за Бюджетен и Банков съюз ли намират израз във Фискалния пакт?

Да, ние ще разгледаме много подробно тези въпроси, ще задълбочим анализа, свързан с Фискалния пакт.

Какво точно предполага заглавието на лекционния Ви курс?

Актуални въпроси на Европейския съюз са да речем такива въпроси, които стоят на дневен ред от лятото насам, от юни 2012 г. до сега. Може ли да се смята, че тези актуални въпроси са предизвикани от кризата? Всъщност без съмнение именно финансовата криза до голяма степен е в основата на тези актуални проблеми, свързани с бюджетни дефицити, с ефекта от бюджетни проблеми на финансовите пазари и т. н. Зад това на пръв поглед скромно, банално заглавие: „Актуални въпроси на Европейския съюз“ всъщност се крият много големи проблеми. Ние трябва да сме наясно, че се намираме в една много значима, много решаваща фаза за развитието и на държавите-членки, и на Европейския съюз. Ще видите, че има много такива актуални въпроси, които стоят на дневен ред, но същевременно не по отношение на всички тях има решение днес. Но воля, решимост да се търсят ефективни решения има. Може би малко закъсняла, но все пак от значение...

Въпрос: Ще стане ли дума в курса за отделни части от държави или отделни държави-членки, които искат да се отделят от Съюза по финансови причини?

Да, ще говорим и за това. Днес това не е непосредствено актуален въпрос. Но може би след последния Европейски съвет от 23 ноември 2012 г. може да се постави и подобен въпрос, предвид на някои остри противоречия между някои държави и най-вече предвид ясно свързаната единствено и цяло само с техните национални интереси позиция на Обединеното кралство. Това е моята гледна точка, разбира се. Като вземаме повод от това, което питате, все пак трябва да си даваме сметка, че има и такъв процес на регионализация в Европейския съюз, на излизане на преден план на регионите. Има **доста силен регионализъм**, регионалистки настроения не само в Испания, но и в Обединеното кралство. И същевременно, макар да е отделен проблем, има **много сериозно нарастване на популизма**. Може би по определен начин ЕС има как да допринесе за удовлетворяването на такива регионалистки нагласи и настроения, но другият проблем, проблемът свързан с популизма, е много по-трудно съвместим с европейската интеграция...

И може би именно за да даде отговор на тези популистки тенденции и нагласи, Комисията поставя акцент върху необходимостта от повече демократичност в рамките на Европейския съюз.

Икономически и бюджетен/фискален съюз

Трябва да разгледаме три основни групи въпроси:

➤ На първо място: сравнително отскоро поставените основни на този Икономически и фискален/бюджетен съюз.

➤ На следващо място: кои са основните субекти на икономическата и бюджетната политика.

➤ На трето място ще разгледаме въпроса за Пакта за стабилност и развитие и неговия провал. Оттам нататък ще разгледаме в дълбочина въпроса за Бюджетния съюз. От една страна ще видим каква е връзката с Бюджетния пакт от на-

чалото на годината, а от друга ще видим решенията, които съществуват по отношение на Европейския механизъм за стабилност. Въпреки, че не е пряко засегнат от Комисията, в изявлението на Председателя й той е от значение.

След това ще се спрем на въпроса за Банковият съюз, а в неговите рамки – първо общият механизъм за банков контрол, въпрос, на който Комисията държи много, и второ в рамките на въпроса за Банковия съюз ще говорим за данъка върху финансовите трансакции – впрочем също последица от една инициатива, лансирана вече от Европейската комисия.

1. За да разберем тази проблематика трябва на първо място да проследим нейните корени – как се стига до поставянето на тези проблеми.

Европейската интеграция, както беше очертана с Договора от Маастрихт, изглеждаше един солидарен проект, който носи оптимизъм. Имаше една много сериозна амбиция, породена от този Договор, от това, което беше очертано като основни мерки на интеграция. Предвиденият Икономически и паричен съюз с Договора от Маастрихт през 1992 г. предвиждаше създаването на единна парична единица – еврото, не става въпрос просто за създаването на единна парична единица, а по определен начин за символна стъпка напред в европейското обединение. В същото време обаче, въпреки че предвиждат такава единна парична единица, всяка държава-членка остава компетентна да води собствена монетарна политика. Предвидени са и някои форми на координация на икономическите политики на държавите-членки, за да се гарантира възходящо развитие и заетост.

Вероятно си спомняте, че създаването на Еврозоната започна през 1998 г. и всъщност е осъществено две години по-късно. В началото в системата участват 11 държави: Австрия, Федерална република Германия, Белгия, Испания, Финландия, Френската република, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия и Португалия. В последствие през 2001 г. се присъединява Гърция, през 2007 г. – Словения, през 2008 г. – Кипър и Малта, през 2009 г. – Словакия и през 2011 г. – Естония. Към

настоящия момент Еврозоната е съставена от 17 държави. Но трябва, разбира се, да се знае, че това не е окончателният брой държави, които могат да участват в системата. Държавите, които са достигнали определено ниво на развитие и отговарят на критериите за участие, биха могли също да се присъединят.

2. Кои са основните субекти, които участват в регулирането на монетарните проблеми? Кои са субектите, които трябва да поставим в центъра на тази проблематика?

2.1. На първо място, това е **Европейската централна банка**. Нейното седалище е в град Франкфурт, Германия. Миналата седмица бях във Франкфурт и отидох специално да изразя почитта си към Европейската централна банка. Пред сградата на банката стои емблемата на еврото, осветена в синьо – цветът на ЕС. Европейската централна банка е независима институция, независима по отношение на другите институции на Европейския съюз, но също така, независима по отношение на държавите-членки.

2.1.1. С какво е натоварена тя? От 1999 г. банката отговаря за прилагането на монетарната политика в рамките на Еврозоната. Европейската централна банка наследява Европейския валутен институт. Това е образувание, което имаше определени функции по създаването на системата на еврото, преди да бъде приведена в действие ЕЦБ. Самата банка е изградена по модела на Бундесбанк, Централната банка на Федерална република Германия и това не е случайно. Германия беше поставила категорично това условие, за да приеме да участва в Единния икономически и паричен съюз.

Когато протича подготовката за измененията в Договора от Маастрихт Германия настоява, за да участва, ЕЦБ да бъде изцяло изградена по модела на Бундесбанк и в самите Учредителни договори да бъдат определени стриктно високи критерии за присъединяване към системата на еврото, съответстващи на познатите във ФРГ. От 2009 г. ЕЦБ има и самостоятелна функционална правосубектност. Това е определено

с Договора от Маастрих. С измененията, които внесе Договорът от Лисабон, тя става една от седемте „институции“ и се признава ролята ѝ на значима структура на ЕС. Тя определя основните насоки и решения за развитието на монетарната политика в Еврозоната.

2.1.2. Как е изградена ЕЦБ? Условно казано, кои са нейните „акционери“? Това са националните централни банки на държавите, които участват в Еврозоната, като капиталът на ЕЦБ е записан между тези европейски национални банки съобразно техния брутен вътрешен продукт. Формално участват централните банки на държавите-членки, но разпределението на капитала се извършва спрямо brutния вътрешен продукт на съответната държава.

Към настоящия етап капиталът на Банката възлиза на 10,6 млрд. евро. Германия има вписани 27,5% от капитала на ЕЦБ. Франция има 20,3%. В капитала на банката под определена форма участват и държавите извън Еврозоната. В тази връзка за информация ще ви кажа, че България участва с 0,87% от капитала. Няма защо да се смеете, това е определено спрямо икономическото състояние на държавата, спрямо БВП. Освен ако това само по себе си не е смешно...

2.1.3. Какъв е съставът на Европейската централна банка, нейното устройство? Има Изпълнителен съвет, съставен от 8 члена: Председателят, понастоящем Марио Драги, италианец, Зам.-председателят, сега това е един португалец, Виктор Констанцио. Оттам нататък имате членове: винаги един германец, задължително един французин, един белгиец. Има и още двама членове от други държави. Настоящият Председател на ЕЦБ Марио Драги е на поста от края на 2011 г. Трябва да кажем, че той има много важна роля. Само за илюстрация на това, което той провежда като политика и ефективност: миналата година той е успял да намали лихвата по предоставените от Банката кредити от 1% на 0,75%. Надявам се не ви се струва малко...

Членовете на Изпълнителен съвет се определят от Европейския съвет след консултиране на Европейския парламент.

Освен Изпълнителен съвет имаме и Управителен съвет. Управителният съвет на ЕЦБ се състои от Изпълнителния съвет и от управителите на националните централни банки на държавите от Еврозоната.

Има и още един орган, който се нарича Генерален съвет. Този орган има консултативна роля: приема определени решения, свързани със статистиката, а също и счетоводната отчетност в рамките на системата.

Генералният съвет е съставен от Председателя и зам.-председателя на ЕЦБ, управителите на националните централни банки на държавите-членки от Еврозоната, и съответно управителите на националните централни банки на останалите държави-членки. Например от България участва настоящият управител на Българската народна банка г-н Иван Искров.

Съществува механизъм на регулиране, при който националните централни банки, за да могат да предоставят кредити или помощи на търговски банки в държавите-членки, използваха механизъм на разрешения от Европейската централна банка. През 2011 г. ЕЦБ е разрешила за определен период от време неограниченото предоставяне на средства от националните централни банки за стабилизиране на търговските банки от държавите-членки. Само за 4 дни след това решение националните централни банки на държавите-членки са предоставили 490 млрд. евро! Защо всъщност? За да бъдат изкупени публични ценни книжа. Европейската централна банка си дава сметка за риска, който това представлява. По-късно ще видим какви са последиците...

2.1.4. Какви са основните задачи, с които е натоварена ЕЦБ? На първо място да противодейства на инфлацията. Европейската централна банка е натоварена да гарантира ценовата стабилност. По този въпрос и към настоящия момент съществуват спорове.

2.1.5. Освен Европейската централна банка, в Еврозоната съществува още един механизъм, който се нарича *Европейска система на централните банки* (ЕСЦБ). Това е един особен механизъм, който също е изцяло независим – както от европейските институции, така и от правителствата на държави-

те-членки. Европейската система на централните банки е съставена от ЕЦБ и централните банки на 27-те, скоро 28 държави-членки на ЕС. Този механизъм има голямо значение, той може да приема решения, които подлежат на изпълнение от ЕЦБ. Той прилага монетарната политика, като в определени моменти променя лихвените проценти и взема решение по отношение на задължителните резерви, които трябва да поддържат централните банки на държавите-членки.

2.1.6. На следващо място съществена роля в тази система има и Съветът на министрите, наричан *ЕКОФИН*. Това е състав на Съвета, който е формиран от министрите на финансите на държавите-членки. Той заседава сравнително често. Приема насоки по отношение на политиката за финансовите пазари, лихвените проценти, оттам условията в банковия сектор, и всичко това с основната цел да бъде гарантирана стабилност на цените.

2.1.7. Накрая трябва да имаме предвид и т. нар. Еврогрупа. Това е неформален механизъм, формиран от министрите на финансите на държавите-членки от Еврозоната. Трябва да имаме предвид, че Еврогрупата не е институция, не е дори изрично уредено тяло в органната система на Европейския съюз, но истината е, че този неформален механизъм играе все по-важна роля. Той подпомага, улеснява съгласуването на действията и политиките на държавите-членки от Еврозоната. Осигурява и координирането на бюджетната политика на държавите-членки от Еврозоната. Освен това има координираща функция по отношение на участието на държавите-членки от Еврозоната в Международния валутен фонд и Световната банка. Защото ще видите всъщност, че в настоящия период заеми, които се предоставят на държавите-членки, в това число и на България, се предоставят именно от държавите-членки на Еврозоната във взаимодействие чрез механизми на Еврогрупата и Световната банка.

Председател на Еврогрупата е Жан-Клод Юнкер. Това е една много уважавана и авторитетна фигура. Той е министър-председател на Люксембург вече четвърти мандат от края на осемдесетте години. Шегуваме се, че е много добър

човек, но англичаните въобще не го обичат. Причината е, че той е истински европейец, много ангажиран с европейска интеграция, няма как да се хареса на англичаните...

2.2. На следващо място следва, навлизайки в същността на проблемите, които днес разглеждаме, да обърнем внимание на *Пакта за стабилност и растеж* и причините, поради които можем да смятаме, че той се провали.

От 1997 г. държавите, които имат перспектива да се включат в бъдещата Еврозона, сключват един Пакт, определена форма на техен политически ангажимент относно контрола над публичния дълг. Това е известният *Пакт за стабилност и растеж*. Той придобива определено правно действие вследствие на приемането на два регламента на Съвета от 1997 г. Единият е свързан с необходимостта да се гарантира ефективен бюджетен контрол, а другият се отнася за случаите на прекомерен бюджетен дефицит. Целта на този втори регламент е да уреди по-бързото протичане на процедурите, свързани с тези случаи на прекомерен бюджетен дефицит.

2.2.1. Три основни правила съдържа този Пакт.

➤ бюджетният дефицит на държава-членка не трябва да надхвърля 3% от БВП;

➤ публичният дълг, т. е. не само в рамките на разходите в бюджетната година, а това, което държавата има като дълг, не трябва да надхвърля 60% от БВП;

➤ държавите-членки поемат ангажимента в средносрочен план да постигнат уравновесен бюджет, т. е. бюджет без дефицит.

Предвидената контролна процедура съдържа механизъм за предварително наблюдение – държавите от Еврозоната трябва да представят предварително всяка година проектите си за бюджети и заедно с тях информация за средносрочните си бюджетни планове. На тази основа е предвидена система за сигнализация или за ранно предупреждение в рамките на Съвета ЕКОФИН, която предвижда и възможност за налагане на определени санкционни мерки в случай на прекомерен бюджетен дефицит или в случай на небалансиран бюджет.

2.2.2. Прилагането на тези правила изисква на първо място предложение от страна на Европейската комисия. Оттам по реда на процедурата накрая може да бъде наложена финансова санкция, която може да достигне и голям размер – 0,2 до 0,5% от БВП на съответната държава. Така имаме от една страна механизъм за предварително наблюдение и от друга страна принципно установен механизъм за установяване и санкциониране на неизпълнение на тези критерии за финансова стабилност.

Пактът за стабилност и растеж обаче е ангажимент, който държавите-членки от Евространата поемат помежду си. Той по същество предвижда координация на техните национални бюджетни политики. Държавите се ангажират да поддържат национални бюджети, близки до принципа, до модела на балансиран бюджет. Но истината е, че държавите не изпълняват този ангажимент, голяма част от тях изоставят изцяло така поетите ангажименти. Трябва да видим някои детайли във връзка с това, за да разберем настоящата ситуация и решенията, които тя изисква.

През 2001 г. Германия има бюджетен дефицит от 2,7% от БВП. Целта, това, което беше определила като план, беше 1,5% бюджетен дефицит. Тогава беше открит механизмът за ранно предупреждение, за да се реагира на тази ситуация и съответно германското правителство пое ангажимент да постигне равнища на дефицит възможно най-близо до балансиран бюджет, считано от 2004 г. Но въпреки тези поети ангажименти през следващата година бюджетният дефицит на Германия достига до 3,8% от БВП. Причините, които изтъкваше германското правителство към онзи момент, са тежките наводнения в източните части на Германия през лятото на 2002 г. Съответно обаче Европейската комисия отказа да приеме тези изтъкнати от германското правителство случайно възникнали затруднения. В тази ситуация Германия пое ангажименти да направи структурни реформи, да ограничи бюджетния си дефицит и да въведе по-ефективни механизми на координация на бюджетната си политика с останалите държави-членки.

През м. ноември 2002 г. по отношение на Франция също бе задействана процедура за ранно предупреждение общо взето по същите причини – бюджетен дефицит от порядъка на 2,7% от БВП, на фона на поет ангажимент от страна на Франция за бюджетен дефицит от порядъка на 1,4% от БВП. Франция, също както и Германия, всъщност бе поставена в процедура за прекомерен бюджетен дефицит.

Какъв е проблемът с Гърция. Според представените от Гърция данни през 2003 г. тя има бюджетен дефицит от порядъка на 3,2% от БВП. През 2004 г. обаче Гърция представя данни, по смисъла на които бюджетният дефицит възлиза на 5,5% от БВП. Съветът тогава решава, че Гърция не е предприела необходимите реформи. През 2005 г. Гърция е поканена от Съвета да предприеме мерки с постоянен характер, които да ограничат структурния дефицит в нейния бюджет.

И други страни обаче се оказват в подобно положение. Нидерландия също бе поставена в хипотеза на прекомерен дефицит. През 2003 г. той е от порядъка на 3,2% от БВП. Но холандците са добри ученици. Още на следващата година успяват да ограничат бюджетния си дефицит до 2,3% от БВП. Съответно ЕК прецени, че от страна на Нидерландия са предприети необходимите мерки за оздравяване на публичните финанси.

Какъв е случаят с Португалия? През 2001 г. планираният бюджетен дефицит е от 2,2% от БВП. Но това, което е била поела като ангажимент, е бюджетен дефицит от порядъка на 1,1% от БВП. Срещу Португалия също бе открита процедура. Но Съветът решава през 2004 г. да не налага санкция поради това, че Португалия е предприела съществени, значими мерки, за да преодолее тази ситуация в публичните финанси и само се отправя препоръка към Португалия да засили усилията по посока на балансиран бюджет. Същевременно обаче позицията на Европейската комисия не е такава. Тук много добре трябва да видите различните позиции на Комисията и на Съвета в тази проблематика. Комисията не споделя тази оценка за Португалия. И съответно през 2005 г. ЕК излиза изрично с позиция-решение, че бюджетният дефицит на

Португалия надхвърля значително установения максимален праг от 3% и съответно през м. септември на 2005 г. спрямо Португалия се открива процедура за констатиране на прекомерен дефицит, който към онзи момент, към 2006 г. надхвърля 6% от БВП.

2.2.3. Необходимо е накратко и юридически да изясним как стои този проблем, особено по отношение на връзките между отделните институции. Когато по отношение на Германия за първи път е предприета такава процедура, инициативата идва от страна на ЕС и респективно именно тя в хода на тази проверка предприема действия за отнасяне на случая до Съда на Европейския съюз. По същия начин се подхожда и спрямо Франция. Комисията счита, че е налице прекомерен дефицит и респективно предприема действия за установяването му по съдебен ред.

В действителност за Съда обаче това е особено проблемна материя, проблемни дела, защото те засягат въпроси не толкова от юридически характер, колкото икономическа политика, национална политика на държавите-членки, и освен това представляват някакъв вид сблъсък между Комисията и Съвета. Съдът излиза с едно решение, което се квалифицира „ни рак, ни шука“. Но проблемът не свършва дотук, защото държавите-членки, в частност Франция и Германия, решават, че трябва да изменят процедурите, по реда на които се контролира неспазването на критериите за бюджетен дефицит. Те решават, че макар първоначално да е предвидено, че Комисията има водеща роля в този ред на контрол и може да сезира Съда, това занапред трябва да се промени. И определят, че Съветът на министрите вече ще е компетентен да открива такава процедура и оттам нататък да я осъществява. И Съветът никога не предприема такава процедура срещу Франция и Германия... Като имаме всичко това предвид трябва да знаем обаче, че Франция и Германия не са най-опасните страни по отношение на публичните финанси...

През 2004 г. е поставен и въпросът за прекомерния бюджетен дефицит на Италианската република. Комисията откри-

ва процедура, а след изменението на уредбата на Пакта я продължава Съветът...

Как стои въпросът с държавите извън Еврозоната? Предвидено е, че тези държави трябва да осъществяват програма за конвергенция. Така останалите тогава пет държави, извън участващите в Еврозоната, също поемат ангажимент да следват подобни критерии. В Унгария през 2003 г. бюджетният дефицит надхвърля 3%. Отправена е препоръка към страната до 2008 г. да сведе бюджетния си дефицит в рамките на определените граници. През 2005 г. Комисията препоръчва на Съвета предприемането на действия срещу Унгария, доколкото според ЕК унгарските власти не са предприели необходимите мерки за ограничаване на бюджетния дефицит и вследствие на това се открива процедура.

В Полша в 2003 г. се констатира, че бюджетният дефицит също надхвърля 3% от БВП. През 2004 г. обаче според Комисията е налице напредък. Не са предприети нито препоръки, нито санкционни мерки срещу Полша.

Сходна е ситуацията с Чешката република. В периода преди присъединяването до края на 2004 г. Чешката република е привела публичните си финанси в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. По същия начин се развива и Словакия.

Ситуацията с Обединеното кралство е по-различна. През 2004 г. Комисията констатира, че бюджетът на Обединеното кралство също е с дефицит, който надхвърля 3% от БВП. През м. август 2005 г. Обединеното кралство обявява бюджетен дефицит от 3,2% от БВП. Въпреки неблагоприятните данни по отношение на бюджетния дефицит, общата тенденция на икономическо развитие на Обединеното кралство обаче е благоприятна. Съответно през следващата година бюджетният дефицит на Обединеното кралство е сведен на 2,9% от БВП.

2.2.4. Какво говорят всички тези числа? От една страна те показват, че определени държави-членки се намират в уязвимо положение. Показват също, че **Пактът за стабилност и растеж не функционира, не действа ефективно**. И с пламването на финансовата криза през 2007-2008 г. вече се тръгва

в посока, която до този момент е била подценявана. За да се преодолее рискът от разпадане на Икономическия и паричен съюз през 2010 г. е приет спасителен план. Предвидено е предоставянето на значителни средства на държавите от Европейския съюз. Но истината е, че се оказва, че това е план, който има за единствена цел да спечели време.

Структурните недостатъци, които са констатирани в хода на прилагането на Пакта за стабилност и растеж, не са преодолени. Оказва се, че има само голо юридическо предписание за държавите-членки да предприемат определени действия в случай на прекомерен дефицит. Това е една констатация, на която аз лично много държа, за мен тя е много важна. Пактът за стабилност и растеж не взема под внимание два други много важни аспекта на икономиката. Той е насочен единствено и само към публичния сектор. Той изобщо не взема предвид какво се случва в частния сектор. И изобщо не взема предвид какво е положението на пазара на труда...

Не е достатъчно да се достигне до балансиран бюджет, бюджет с нулев дефицит, трябва също да се отчете ситуацията в частния сектор и отделно – положението на пазара на труда.

Възможна е ситуация ако публичният сектор е в дефицит, другите две области всъщност да са в излишък. Възможна е и друга ситуация, при която публичният сектор е в сравнително добро положение – с бюджетен дефицит от порядъка на 2%, но частният сектор се характеризира с дефицит от порядъка на 10%. Тогава сме в общ дефицит от порядъка на 12% спрямо БВП. Ако се сравнява с общото ниво на икономическо развитие, това прави изоставане с 12%. Поставена в условията на Пакта за стабилност и растеж обаче, една държава, която е в това положение, няма да бъде обект на проверка, няма да бъде евентуално санкционирана, защото ще отчита само бюджетен дефицит от 2% спрямо БВП.

Възможна е и обратната ситуация: държава, в която частният сектор е с положителен баланс от + 10%, но същевременно публичният сектор е с дефицит от 3,5% – това означава, че общият търговски баланс на страната е с излишък от 6,5%, но държавата ще бъде обект на санкции заради пуб-

личен дефицит от 3,5%. Изводът е, че Пактът има сериозни слабости...

Ето например в случая с Германия – въпреки формално наличието на данни за бюджетен дефицит, който надхвърля допустимите граници, не се предприемат действия срещу нея, защото поради излишъка в частния сектор положението не е критично в тази страна. Или случаят с Испания, която е в доста тежко положение, въпреки че получи значителна помощ. Между 1999 г. и 2007 г. Испания не нарушава критериите на Пакта за стабилност и растеж. Включително има определени периоди, в които надхвърля поетите си ангажменти и бюджетният дефицит пада до 2%. Но частният сектор в Испания, който по никакъв начин не се отчита по формулата на Пакта за стабилност и растеж, генерира огромен дефицит от порядъка на 12% годишно спрямо БВП и по този начин всъщност се получава системен отрицателен баланс на страната вследствие на положението в частния сектор. В основата на проблема е секторът на недвижимите имоти, който след 2007 г. се превръща в основен елемент на финансови спекулации в Испания.

Така с тези критерии от 1999 г. до 2007 г. преди да започне финансовата криза, според формулата на Пакта за стабилност и растеж изглеждаше, че публичните финанси в Испания или Ирландия са в по-добро състояние, отколкото в Германия. Както практиката показва, това е изцяло погрешно и резултатът и в крайна сметка финансовите спекулации бяха насочени именно срещу Испания и Ирландия, а не срещу Германия. И всъщност от момента, в който започва финансовата криза, двигателите на икономическото развитие в тези държави се ограничават, забавя се тяхното действие, в резултат се появяват сериозни проблеми и с публичните финанси на тези държави.

Така втората констатация, която трябва да направим, е, че няма как ефективно да се регулира финансовата система на държавите-членки, да се търси стабилност, без да бъде отчетен частният сектор и натрупаният в него дефицит.

Друг въпрос, който не е отчетен в Пакта за стабилност и растеж, това е **цената на работната ръка**. Няма как да гарантирате конкурентоспособност в едно общо икономическо пространство, каквото е Еврозоната, ако нямате сходна, една и съща или близка цена на работната ръка. Кризата в Еврозоната избухна в средата на 2010 г. С какво? С проблема за колосалния гръцкия дълг. Всъщност проблемът на Гърция съществува около десет години преди това. Това е проблем с един системен, постоянен публичен дефицит, за чието преодоляване не са предприети каквито и да е мерки в продължение на години. Всъщност се оказва, че не е налице просто „гръцки проблем“. Оказва се, че това е проблем, който засяга както цялата Еврозона, така и всички останали държави-членки.

И реакцията на останалите държави-членки спрямо „гръцкия проблем“ всъщност го задълбочи и влоши собственото им положение. Поради липсата на адекватна реакция спрямо гръцкия дълг през 2011 г. избухна и същинската буря на борсите с различните финансови сделки, свързани с еврото, именно поради слабостта на тази част от системата, поради гръцкия дълг.

Има структурни причини за това. Те са свързани с теорията за оптималната монетарна зона. Тази идея може ясно да видите в трудовете на Роберт Мондео през 50-те години. Той обяснява, че за да съществува обща парична единица в определена зона, тя трябва да бъде формирана от съставни части, които са икономически интегрирани, но трябва да съдържа, да е свързана и с механизми, които да са в състояние да коригират съществените различия между съставните части на зоната, която има общата парична единица.

2.2.5. За да си обясним финансовата криза, е необходимо също така да знаем, че има не само структурни причини, а има и причини, свързани с текущото развитие на икономическите процеси. Една голяма част от търговските банки в Еврозоната не бяха изобщо оценили риска от прекомерното кредитиране и от прекомерното рефинансиране, което протича между тях. Впрочем същият е проблемът и в САЩ, който доведе до финансовата криза там. От друга страна много

ограничени са усилията, много ограничени са мерките на регулиране, приети до този етап от ЕС за уреждане на банковата и финансовата система.

През 2011 г. в този контекст държавите-членки и европейските институции си дадоха сметка за две неща: необходимо е да се предприемат мерки за засилване на засилват ЕС и държавите-членки в условията на кризата, която се развива; и второ, очевидно е необходимо да се реформира Пактът за стабилност и растеж.

На 9 ноември 2011 г., преди една година, държавните и правителствени ръководители на страните-членки на Еврозоната решават да укрепят архитектурата на *Икономическия и паричен съюз*. Те приемат т. нар. „Пакет 6“ (*Six packs*). Това са 5 директиви и един регламент. Те влизат в действие от 13 декември 2011 г. Тяхната основна цел, основно предназначение е да гарантират ефективно икономическо управление в тези нови условия на финансова нестабилност, на финансова криза, които коментирахме. *Пакет 6* на базата на съществувалия преди това ред на регулиране и контрол в рамките на Пакта за стабилност и растеж цели да гарантира по-добър контрол на публичните финанси и по-ефективна координация на икономическите политики.

3. Бюджетният съюз и Договорът за стабилност, управление и координация.

Трябва да разгледаме *Договора за стабилност, управление и координация в Икономическия и паричен съюз*, който за по-лесно и понятно ще наричаме *Европейски фискален договор*. Това е междуправителствен по своя характер договор, класически договор на международното публично право. Подписан е в Брюксел на 2 март 2012 г. от 25 от 27-те общо държави-членки на Европейския съюз. Две държави не го подписват: Обединеното кралство и Чешката република.

3.1. Какво е интересното и оригиналното в този Договор? Той възлага на Съвета на Европейския съюз (под контро-

ла на Европейския съвет) контрола над основните примерни разрешения: да задължи държавите-членки в Еврозоната да спазват изискването да харчат толкова, колкото набират като публичен ресурс, само толкова, колкото събират в бюджета като приходна част. Аз бих попитала много тихо дали към настоящия етап Франция финансира разходите си в рамките на своите приходи?

Пактът е изискан от германското правителство като на-срещна престация срещу солидарността на Федерална република Германия с изпадналите във финансови затруднения държави-членки. В него са включени по-строги правила по отношение контрола на публичните финанси, бюджетния дефицит. Трябва да бъде ограничено емитирането на публичен дълг и същевременно трябва да бъдат предвидени ефективни и реални гаранции срещу държавите, които не спазват основните правила за финансова стабилност.

Предвидено е този Договор да влезе в сила от 1 януари 2013 г. ако бъде ратифициран от 12 държави-членки от Еврозоната (поне 2/3 от участващите в Еврозоната държави). Забележете тази особеност: въпреки че е подписан от всички държави-членки без две, които обикновено напоследък винаги са извън общия курс на нещата (*opting out*) – Чехия и Обединеното кралство. Влизането му в сила зависи само от ратификацията на тези държави, които членуват в Еврозоната. До вчера той не беше все още ратифициран от Белгия, Естония, Финландия, Люксембург, Малта, Нидерландия и Словакия. Още две държави трябва да го ратифицират, за да влезе в сила. Някои от тези държави, две поне, трябва да го ратифицират. Има държави извън Еврозоната, които са го ратифицирали, но това не се отразява на влизането му в сила: Дания, Латвия, Литва и Румъния, но той не е приложим спрямо тях на настоящия етап¹.

¹ Бел. ред.: Договорът влезе в сила навреме на 1 януари 2013 г. Ратифициран е от 22 от общо 35-те държави-членки, които са го подписали, и от 15 от 17-те държави от Еврозоната.

3.2. Какви са основните критики спрямо този Договор?

Общо взето критиките идват от същите среди и от същите субекти, които критикуваха и Договора от Маастрихт. От тези, които по определени причини са против идеологическото и правното прокламиране на бюджетния консерватизъм в такъв тип официални актове. Да речем тези, които традиционно се противопоставят на рестриктивната финансова политика тогава, когато въпросът за такава политика се поставя от държавите-членки или от европейските институции. Основната им критика е, че рестриктивната финансова политика, икономииите в публичните финанси облагодетелстват единствено и само банките, финансовите спекуланти и борсите.

Другата основна критика е, че по този начин държавите-членки отново принуждават обикновените хора, нека се изразим така, да платят сметката за кризата, вместо да се анализират проблема и да се предвидят някакви мерки, които ще позволяват да бъде той ограничен и да не възниква в бъдеще. Например: да въведат ефективно данъчно облагане на финансовите транзакции; да въведат нови и по-строги мерки на контрол над финансовия сектор. Сред сериозните критики на Договора са и субекти, които традиционно защитават социалните права. Простичко казано, те настояват, че подобен тип мерки като тези в Договора, икономии на публичните финанси са във вреда на народа, на широкия кръг граждани, защото те водят до замразяване на заплатите, винаги водят до намаляване на публичните разходи за здравеопазване; намаляване на служителите в публичния сектор и обикновено до изменения в пенсионната система.

Държави, които не са част от Евронзоната, могат да ратифицират новия Договор и респективно да се включат в прилагането на тази уредба, като спазват заложените в нея правила за балансиран бюджет. Както обикновено от доста години насам вече приемането на такива мерки винаги е свързано с отклоняването от тях на две държави, като се предвижда, че макар те да не са подписали този Договор, биха могли да се присъединят към него...

Към настоящия етап можем да обобщим, че този Договор има междуправителствен характер. Но е предвидено, че в срок от пет години след влизането му в сила ще бъдат взети мерки за включването на тази уредба в рамките на Правото на ЕС. Иначе казано, в този петгодишен период той би следвало да стане Право на Европейския съюз.

На 12 септември 2012 г. Конституционният съд на Федерална република Германия в Карлсруе се произнесе, че не съществуват пречки от гледна точка на Германската конституция. Австрия също е ратифицирала и двата акта, Кипър, Испания, Франция (макар след някои трудности, свързани с политическото противопоставяне). Гърция е ратифицирала механизма, тя едва ли можеше да постъпи по друг начин... Ирландия също. Ирландия, подобно на Гърция, нямаше друг избор, тъй като черпи средства именно от този ред на подпомагане, който механизмът цели да закрепим. Италия е общо взето в същата хипотеза, Португалия също хипотеза, Словения...

Някои от държавите-членки, които не са в зоната на еврото, също са ратифицирали Договора – например Дания. Дания по начало е държава, която е трайно привързана към подобни мерки на бюджетен контрол. Тук са Латвия, Литва и Румъния. С голямо мнозинство са ратифицирали в Румъния двата договора. Те също имат проблеми от гледна точка на бюджетния дефицит и стабилността на тяхната валутна единица. България също подписа и ратифицира този договор, макар с резерва относно координацията на данъчните политики.

3.3. Основно съдържание на Договора. Договорът е подробен акт – има 6 дяла. Освен това в неговото начало имаме доста подробен преамбюл, който цели да обясни значението на бюджетната дисциплина.

Какви изменения се внасят от Договора за финансова стабилност спрямо Пакта за стабилност и растеж, който разгледахме вчера? Като общ поглед мога да кажа, че той смекчава някои правила, като обаче същевременно засилва тяхното съдържание.

3.3.1. Договорът за финансова стабилност установява един **по-гъвкав модел**, отколкото този на Пакта за стабилност и растеж. Вчера коментирахме Пакта: в него бяха заложени конкретни, строго определени показатели, числа. И същевременно тези строги показатели не бяха докрай съобразени с реалността. Вчера видяхме и защо.

Член 3, § 1 на Договора за финансова стабилност посочва, че що се отнася до структурното салдо на публичните задължения, Договорът за стабилност взема предвид и моментни изменения в общата икономическа конюнктура.

Вчера ви дадох пример: през 2002 г. в Германия имаме големи наводнения, но в тогавашния ред на Пакта за стабилност и растеж те не можеха да се вземат предвид от Комисията при преценката на бюджетния дефицит на Германия. Това сега е отчетено като възможност в новия Договор, взети са предвид подобни особени обстоятелства, свързани с конюнктурата, които се отразяват на икономическия процес. Казано по друг начин, основна цел на новия Договор е да създаде условия за ускоряване на икономическото развитие. По определен начин Договорът за финансова стабилност в по-голяма степен е подчинен на постигането на възходящо икономическото развитие, отколкото на финансовата стабилност.

3.3.2. Член 3 на Договора изрично отчита като изменения на конюнктурата, които могат да бъдат взети предвид по отношение на финансовата стабилност, и дългосрочни отрицателни тенденции, тенденции на рецесия в икономиката. Когато една държава е в ситуация на икономически затруднения, преодоляването на тези затруднения, откъдето и да го погледнем, изисква различни по своя характер решения, изисква управление, което отчита различни фактори. Съответно в рамките на системата на ЕС това е отразено и в Договора за финансова стабилност – когато се отчитат тези различни фактори и се вземат решения трябва да бъде постигната определена съгласуваност между държавата-членка, ЕК и другите държави-членки в рамките на Съвета. В Пакта е поставен акцент и върху необходимата солидарност между държавите-членки.

3.3.3. Друг нов елемент в съдържанието на Договора за финансова стабилност в сравнение с Пакта за стабилност и растеж е **т. нар. „златно бюджетно правило“**. Това са няколко елемента, които обуславят финансовата стабилност. И новото е, че държавите са обвързани да приемат на национално равнище правнообвързващи мерки от най-висока степен в своята правна система (дори, ако трябва, с нова конституционна разпоредба!), за да гарантират изпълнението на това правило. Тези правнообвързващи мерки са свързани с балансирания бюджет на публичната администрация и с определени цели по отношение на структурния дефицит в средносрочен план.

Какво означават точно тези правила? Какво означава балансиран бюджет? Златното бюджетно правило съдържа няколко елемента, които целят да гарантират финансова стабилност. Бюджетът – това са приходите и разходите на една държава. Един бюджет е балансиран тогава, когато разходите съответстват на приходите. Бюджетът е в дефицит тогава, когато разходите надхвърлят приходите на държавата. В този случай какво се случва? Държавата се финансира чрез един или друг тип заемни сделки. Но когато започвате да се финансирате чрез заемни сделки, това увеличава публичния дълг. А ситуация на бюджетен излишък, в която приходите надхвърлят разходите в рамките на една години, би била чудо за някои държави, например за Франция...

Какво обаче се случва в Европейския съюз? **За да влязат нови държави (като България и Румъния), ЕК и по-общо ЕС си е затворил очите за това, което се случва в Гърция, Италия и някои други държави.** Публичният дълг е натрупаният във времето дефицит на бюджета, на държавата.

Вчера говорихме за т. нар. *Пакет 6*. Тъй като един от елементите на правилото за финансова стабилност е, че публичният дълг не трябва да надхвърля 60% от БВП, нов момент в Договора за финансова стабилност съответно е това, че държавите-членки, които не удовлетворяват този критерий, са длъжни да намаляват с не по-малко от 5% годишно разликата между техния публичен дълг и границата от 60% от БВП, т.е.

разликата може да е 5 или 10%, в рамките на тази разлика всяка година трябва да ограничават 5%.

Стана дума за **структурния дефицит на публичната администрация**. Структурен дефицит е бюджетният дефицит, в който същевременно като показател са отчетени някои моментни фактори, като безработицата например. Тъй като, както знаете, в период на криза обикновено нараства безработицата и когато нараства безработицата, нарастват и разходите на бюджета, за да се тушира тази ситуация. И съответно в новия Договор безработицата е отчетена именно като един от елементите, който влияе върху структурния дефицит. И когато се определя дефицитът, за целите на Пакта се вземат предвид измененията на равнището на безработицата и разходите, свързани с тях, и не се отчитат по отношение на прайлото за финансова стабилност.

Във Франция имаше сериозни дебати между поддръжниците на „златното бюджетно правило“ и тези, които бяха против. Именно това правило беше един от основните аргументи против ратификацията на Договора, но в крайна сметка Националното събрание на Франция ратифицира Договора.

Златното бюджетно правило изисква мерките, насочени към гарантиране на финансова стабилност, да бъдат включени в правнообвързващи актове, инструменти на държава-членка. И съответно Договорът изисква в националното право мерките за финансова стабилност да бъдат закрепени в актове на най-високо ниво в нормативната йерархия, актове с конституционен характер. Именно за да може да се гарантира най-ефективното им действие и от друга страна да се гарантира трайното им прилагане във времето. Въпреки това в дебатите около подписването на Договора се стигна и до изключение, че би могло тези мерки да се впишат и в актове от законодателен характер...

Какво се предвижда, ако една държава-членка не изпълни задължението да запише златното бюджетно правило в акт с най-висок ранг? ЕК има правомощието да направи преглед, да прецени какво е естеството на приетите мерки, и ако заключи, че е налице неизпълнение на задължението,

да сезира Съда на ЕС. Същото право впрочем е дадено и на всяка държава, която е подписала договора. Виждате че по определен начин това наподобява на производството за изпълнение...

Ако Съдът се произнесе, сезиран от Комисията или от друга държава-членка, неговото решение има обвързващ за държавата характер и тя е длъжна да изпълни това, което следва от постановеното решение. Ако след такова първо произнасяне на Съда държавата продължи да не изпълнява задължението да прилага ефективно златното бюджетно правило, е възможно второ сезиране на Съда и вече налагане на имуществена санкция до 0,1% от БВП. Така имаме три основни възможности (и може много кандидати да приберат тях): санкцията може да бъде внесена в Европейския механизъм за стабилност (за който още не сме говорили), тя може да бъде включена в Спасителния фонд на Еврзоната и, трета възможност, санкцията да бъде включена в това, което държавата е обвързана да плати към бюджета на ЕС. В тази хипотеза обаче все още говорим за решение на Съда по отношение на пренасянето в националното право на златното бюджетно правило.

Вече има практика, има опит с подобен тип правила за финансова стабилност... Германия е първата държава, която го е заложила в основния си закон (в член 115). Според това правило публичният дефицит в Германия не може да надхвърля публичните инвестиции, които осъществява германската държава. Това правило е прието още през 60-те години. През 2009 г. се решава, че структурният дефицит на Германия не може да надхвърля 0,35% от БВП. И съответно като цел е предвидено, че до 2020 г. трябва да бъде постигнат структурен баланс. Създаден е също така в Германия *Съвет за стабилност*. В него влизат министрите от правителствата на съставните части на федерацията, на лендерите, тези, които отговарят за бюджета, за финансовата проблематика, също както и федералните министри на икономиката и финансите. Този съвет именно е натоварен ежегодно да осъществява преглед по отношение на финансовата стабилност и да взема решения относно поставените в дългосрочен план цели. Ако

вземете предвид това, тези параметри на финансова стабилност, към които Германия се стреми отдавна и поддържа, ще разберете защо германците са толкова вискателни и толкова нервно реагират на неспазването на правила от останалите държави-членки на Европейския съюз. Защото те са доказали в своята практика до сега, че са много стриктни в спазването на тези правила, много точно се придържат към тези правила и критерии за финансова стабилност.

Австрия през 2007 г. въвежда правила за многогодишно финансово планиране, които са вписани в Конституцията. Тези правила се прилагат от 2009 г. и поставят определени ограничения на разходите на федералното правителство.

В Испания също в рамките на конституционната уредба, макар по други причини, е вписано подобно златно бюджетно правило. По смисъла на тази разпоредба нито държавата, нито местните власти не могат да надхвърлят този размер на разходи, които са определени в Европейския съюз. Както и да се развива например Каталуня, тя ще бъде обвързана било от Испанската конституция, било от Правото на ЕС да спазва такива правила на финансова стабилност.

В Полската конституция също е предвидено, че публичният дълг не може да надхвърля 60% от БВП на Полша.

Обединеното кралство приема през 1997 г. подобна уредба за финансова стабилност. В тази уредба се съдържат две основни правила. Едно първо правило, по смисъла на което държавата може да взема заеми, само за да инвестира. Текущите разходи на държавата трябва да бъдат финансирани изцяло от данъчните вземания. Вторият елемент на тази формула за финансова стабилност е свързан с осъществяването на устойчиви инвестиции и съответно цели да гарантира, че в дългосрочен мащаб публичният дълг остава на добро равнище.

Последният пример, може би най-завършен, най-напредничав, е този на Швеция. Тя определи, че бюджетната материя трябва да се развива така, че Швеция да осъществява бюджетен излишък в порядъка на 1% от БВП всяка година, като спазването на това правило се преценява в рамките на 10 години. Първият период изтече между 1997 г. и 2007 г. Вслед-

ствие на спазването на това правило през първите 10 години, когато през 2008 г. Започна световната финансова криза, Швеция успя да управлява бюджетния си дълг именно чрез бюджетния излишък, който е формирала за тези 10 години. И благодарение на това в основните години на кризата от 2008 до 2011 г. публичният дефицит на Швеция, въпреки кризисната тенденция, остана в порядъка на 2,5% от БВП на Швеция. И понастоящем Швеция отново навлиза в нов период на формиране на такъв бюджетен излишък в дългосрочен мащаб. За да се прилагат тези правила в Швеция е създаден специален независим орган, *Съвет за финансова политика*, който е съставен от 8 члена. Той контролира дали правителството изпълнява така поставените критерии за финансова стабилност. Виждате в крайна сметка, че както в Германия, така и в Швеция, че контрол над спазването на тези правила се възлага на някаква институция, орган, различен от правителството.

3.4. В Договора за финансова стабилност се съдържат и определени разрешения, които целят да **гарантират демократичния характер на уредбата**. Това е нов елемент, който цели по определен начин да включи в процеса на регулиране на финансовата стабилност представителите на гражданите, националните парламенти.

3.4.1. На първо място това е свързано с политическата отговорност, която имат националните правителства пред националните парламенти.

3.4.2. На второ място трябва да бъдат предвидени на национално ниво механизми на коригиране на бюджета спрямо поставените в Договора цели.

3.4.3. На трето място за да влезе в сила и да бъде приведен в действие, трябва Договорът да бъде ратифициран във всяка държава по определен начин, най-добре – от националните парламенти. Можем да си зададем въпроса защо се обръща толкова внимание на участието на парламентите, след при ратификация в основния кръг от случаи това става по парламентарен път. Член 13 от Договора за финансова стабилност обаче отива по-далече. Освен ратификацията, пот-

върждаването към началния момент на ангажиментите, в чл. 13 е предвиден и механизъм на сътрудничество, между компетентните парламентарни комисии в бюджетната материя на отделните държави-членки, като в този механизъм на сътрудничество участва и Европейския парламент. Това е интересен **прецедент**, той може да постави началото на интересна практика на асоцииране на националните парламенти в управлението на Еврозоната!

3.5. Договорът съдържа и конкретни правила за строга бюджетна дисциплина (заложен в чл. 3-8). В чл. 4 например е предвидено, че прогресивно във времето публичният дълг трябва да бъде намаляван с 1/20 всяка година за държавите, чийто вътрешен дълг надхвърля 60% от БВП. Това е своеобразен механизъм за автоматични корекции. Правилата за строга бюджетна дисциплина трябва да бъдат приложени на национално ниво, да бъдат заложен в едни или други национални актове до 1 г. след влизане в сила на Договора.

Контролът по отношение спазването от държавите-членки на тези правила е възложен на Комисията (чл. 8). В хода на този контрол ЕК, а и всяка друга държава-членка, при неспазване на тези правила, може да сезира Съда на Европейския съюз, вече стана дума. Мерките за координиране на икономическите политики на държавите-членки са заложен в чл. 9-11. Т. е. в условията на този Пакт една държава няма как да взема решния все едно, че е сама, изолирана от всички останали.

Що се отнася до управлението на Еврозоната, което е в дълбочина основната цел на Договора, предвидено е провеждането на регулярни срещи на върха на Еврозоната. Предвидени са и мерките за приобщаване на националните парламенти, за които също споменахме...

4. Европейският механизъм за стабилност

Тази идея не беше споменат в речта на г-н Барозу, която вчера разгледахме като въведение. *Европейският механизъм*

за стабилност влезе в сила на 27 септември 2012 г. Седалището му е в Люксембург. Ръководи се от германеца Клаус Реглинк. Германците, които са в основата на създаването на този механизъм, в началото искаха той да бъде приет като изменение на Учредителните договори на Европейския съюз, но някои държави, в частност Обединеното кралство, се противопоставиха...

Германците искаха чрез изменение в Договора за функциониране на Европейския съюз да се предвиди такъв механизъм, в това число да се уредят по-тежки санкции, ефективен санкционен механизъм при неизпълнение на критериите за финансова стабилност.

В дискусията около това как точно да се реши проблема от една страна Германия и някои други държави искат изменения на Договорите, от друга страна редица държави се противопоставят...

4.1. Светлината дойде от Председателя на Европейския съвет. Той казва: в член 48 на Договора за ЕС има разрешение. В текста на чл. 48, § 6 има **опростена процедура на преразглеждане или изменение на Учредителните договори**. Тази процедура би могла да бъде приложена между държавите-членки на Еврозоната. Това не нарушава чл. 136 от ДФЕС, който урежда правила по отношение на държавите-членки, които са част от Еврозоната. Европейският парламент одобри това изменение с много голямо мнозинство – над 80% от членовете му гласуват за прилагането на този механизъм. Но ЕП дава това съгласие едва след като получава гаранции, че водеща роля в прилагането на механизма ще има ЕК, а не държавите-членки. Интересно е да обърнем внимание на нарастването на ролята на ЕК в контрола над финансовата стабилност.

4.2. Договорът бе ратифициран бързо от държавите-членки, влизането му в сила се забавя поради това, че се налага произнасяне на Конституционния съд на ФРГ по отношение на съвместимостта на заложените в него разрешения с Германската конституция и след като това произнасяне става факт през м. септември, става възможна и ратификацията от германския парламент, и влизането в сила на механизма.

4.3. Трябва да имаме предвид, че съществуват **редица критики** срещу механизма, не само от чисто политическо естество, каквито споменахме, и от някои държави-членки.

4.3.1. Сред по-основателните критики можем да споменем тази на професор Валтер Обвегсер, преподавател по Право на ЕС на Университета в Инсбрук. Според него в прилагането на този механизъм не е гарантиран никакъв парламентарен контрол, няма създадена никаква противотежест в заложения модел на регулиране, с нюанса, че все пак някои правомощия на контрол са предоставени на Съда на ЕС. Противотежест – това е теорията на Монтескьо, това е идеята за разделение на властите. Когато създавате определена „власт“, т. е. нещо, което регулира, то трябва да има някаква противотежест, за да не се изразжда регулирането. В американската трактовка се смята, че ефективно управление и справедливост има тогава, когато властта не е неограничена, нещо я възпира. Единственият нюанс на критиката, че тук няма противотежест, е все пак в това, че са предоставени определени правомощия на Съда на ЕС.

4.3.2. Втората съществена критика, която отправя професор Обвегсер, която споделям напълно, е, че така, както е уреден европейският механизъм за стабилност, неговата работа не е прозрачна, не се гарантира с необходимата степен на яснота за обществото.

4.3.3. Не е предвиден ред на контрол на функционирането на този механизъм от страна на Сметната палата на Европейския съюз.

4.4. Какво е предназначението на този механизъм? Да оказва финансова подкрепа на държави-членка на Еврозоната, които се намират в период на финансова криза.

4.5. Как да го окажем? Той е междуправителствен по своя характер акт. Създава постоянно действаща международна организация, нещо като „Европейски валутен фонд“. Той включва два съществували преди това механизма – *Европейския фонд за финансова стабилност* и *Европейския механизъм*

за *финансова стабилност*. Това бяха два специфични механизма, които да осигуряват допълнителни средства в случай на финансово затруднение на държави-членки на Евронзоната във взаимодействие с МВФ.

Тези механизми обаче имаха временен характер и съществуваха до 1 юли 2013 г. Освен това бяха създадени *ad hoc*, без да имат някаква трайна ясна правна уредба.

4.6. Как функционира, според Договора, Европейският механизъм за стабилност? Предвиден е *Съвет на управителите*, състоящ се от министрите на финансите на държавите-членки. Той се председателства от Председателя на Еврогрупата, ако той отсъства някой друг член на Съвета го замества за съответното заседание. Кворумът на заседанията на Съвета на управителите е 2/3 от неговите членове. При приемане на решения обаче се гласува пропорционално на предоставените от държавите-членки средства на Европейския механизъм за стабилност. Не се гласува по принципа „една държава – един глас“, а съразмерно, като в акционерно дружество според акумулираните средства, които са предоставени. Освен този *Съвет на управителите* (Финансовите министри) има *Управителен съвет* (Административен съвет). Неговите членове се назначават от *Съвета на управителите*. Има съответно и Генерален директор, който се избира за срок от 5 години.

Оттам нататък от съществено значение е въпросът за капитала, или за средствата, с които разполага *Европейският механизъм за стабилност*. В началото на неговото функциониране са акумулирани 80 млрд. евро. Предвидено е обаче общо да бъдат акумулирани 700 млрд. евро. Като е предписано, че в началото на функционирането на Механизма трябва да бъдат събрани 500 млрд. евро, а в по-късен етап, когато се прекрати през лятото на 2013 г. съществуването на Европейския фонд за финансова стабилност, ще се акумулират още 200 млрд. евро и към средата на 2013 г. ще бъдат налице 700 млрд. евро.

4.7. Как Европейският механизъм за стабилност трябва да подпомага държавите-членки? За да финансират публични-

те си политики, когато приходната част на бюджета не достига, държавите, чрез различни заемни сделки, вземат средства от инвеститорите. По този начин те трупат дълг, върху който се плащат лихви. Така държавите често влизат в един порочен кръг на зависимости, при които, за да могат да обслужват лихвите, които се трупат върху вече заетите средства, държавите вземат нови заеми, за да обслужват вече натрупан дълг. Казват, че е намалена оценката по отношение на Франция. Ако Франция сега взема нови заеми, те ще бъдат с по-висока лихва. Защо? В момента е налице такава ситуация, при която лихвите по такъв тип сделки, зависят най-вече именно от тези агенции, които определят кредитните рейтинги. Дали е правилно, не мога да кажа. По повод на Вашия въпрос за противотежестите, можем да си зададем основателно въпросът: кой контролира тези агенции? **Кой има противотежест?** Никой! В същност се оказва, че те имат абсолютна власт. Освен това те са в частни ръце. Забележете някои от американските кредитни агенции, те повечето са американски, всъщност се притежават от тези, които притежаваха Lehman Brothers. Тези, които познават историята на финансовата криза, знаят, че тя започна всъщност именно от тази компания...

И се получават ситуации, като тази с Гърция, при която лихвите върху заемите се вдигат толкова много, че става практически невъзможно дългът да се обслужва. Оттам следва всеобща драма: освен самата Гърция, изпадат в криза държавите-членки и за целия Европейски съюз. Това създава огромни проблеми и за МВФ и Световната банка.

За да се прекъсне тази спирала, в Европейския механизъм за стабилност са предвидени няколко инструмента:

- на първо място да бъдат предоставени средства при по-ниски лихви;
- на второ място да бъдат предоставени средства за рекапитализиране на търговските банки.
- Същевременно се ограничава възможността занапред банките да се рекапитализират чрез средства, предоставени от държавите-членки.

Ако се върнем към кризата от 2008 г., и в САЩ, и в Европа рекапитализирането на търговските банки беше извършено чрез средства, предоставени от държавите-членки. Това се повтори във всички държави, държавата рекапитализираше търговските банки, което е много вредно за публичните финанси. Всъщност това е порочният кръг, защото поради слабости във функционирането на банките държавата трябва да ги рефинансира, оттам нататък тя трупя дълг, това задълбочава финансовата криза, води до „потъване“ на банките, отново държавата трябва да ги рефинансира, получава се един безкраен порочен кръг. Затова именно е необходимо да се предвидят такива мерки на контрол, на подпомагане, които по някакъв начин да пресекат тази тенденция.

Това, което трябва да се отчита във връзка с Европейския механизъм за стабилност, е, че предприемането на мерки за подпомагане на търговските банки вече е изведено на европейско ниво, а възможните мерки отчитат експертизата на ЕЦБ, на МВФ, на Световната банка. И когато една държава ще има нужда от подкрепа от този механизъм, нейното състояние ще бъде оценявано като се вземат предвид данните на всички тези институции.

Ако погледнем вноските, които държавите трябва да направят в Механизма, Германия ще участва с 27,14% от средствата фонд и ще предостави 190 млрд. евро. Франция ще участва с 20,38% и ще предостави 142,7 млрд. евро...

5. Банковият съюз

Тук отново се връщаме към това, което маркира в своето изложение за състоянието на Съюза през септември 2012 г. Председателят Барозу. Предвиждат се две основни нови разрешения.

➤ Първото разрешение е *Единен контролен механизъм или Единен механизъм за наблюдение.*

➤ Второто основно разрешение, което се предвижда, е *Данък върху финансовите трансакции.* За нас във Франция, кои-

то сме вече много смело обложени, едно такова ново вземане няма да ни учуди...

54.1. Според изявлението на Барозу изграждането на този Банков съюз е **приоритет**. То трябва да стане бързо и по адекватен начин да се реши как точно ще функционира този Банков съюз. В предложението на Комисията се съдържат мерки, свързани с рефинансиране на търговските банки, но ако се задълбочим в тях, ще видим, че целта на Комисията не е да се поддържат търговските банки със средства на данъкоплатците. Всъщност целта на ЕК е финансовата стабилност на банките да се гарантира дотолкова, че да върне доверието на инвеститорите, да се върнат средствата от частен източник към тях. В правната уредба, която трябва да е факт към началото на 2013 г., Комисията предвижда да бъде създаден един, така да го наречем, *Наръчник за наблюдение*. Това ще бъде наръчник, който да гарантира, от една страна, целостта, нормалното функциониране на вътрешния пазар, и на второ място, който цели да гарантира ефективно наблюдение над банковия сектор в 28-те държави-членки на Европейския съюз. Така въпреки че се създава в някаква степен в резултат на нуждите на Евразоната, този механизъм ще бъде приложим във всичките 28 държави-членки.

5.2. На кого е възложена основната роля в него? Естествено – на Европейската централна банка. Виждате отново в логиката на това, което и вчера споменахме, как в хода на кризата ЕЦБ придобива все по-голямо значение. На нея се възлага най-голямата отговорност за надзора, контрола над банковия сектор в Европейския съюз.

ЕЦБ е натоварена с основните решения на банков надзор, които ще се осъществяват в рамките на целия ЕС. Тя ще упражнява тази своя функция във взаимодействие с *Европейски банков регулатор*. Той е създаден с регламент през м. ноември 2010 г. именно с оглед на това да се гарантира ефективния контрол над финансовия сектор в Европейския съюз. Европейският банков регулатор е в сила от 1 януари 2011 г. Работата на това звено подпомага да се изработват добри, достатъчно ефикасни норми по отношение на надзора над финансовия сектор.

Както виждате, в хода на кризата се търси по различен начин да се преодолее липсата преди това на достатъчно координация и контрол във финансовия сектор на държавите-членки. Комисията също така е декларирала, че в началото на 2013 г. ще отправи нови предложения за задълбочаване на надзора над банковия/финансовия сектор.

Налице е много интересен процес. Колкото повече се задълбочава характера на европейската интеграционна система като федерация на национални държави, което в някаква степен запазва, утвърждава ролята на националните държави в такъв съюз, толкова повече се засилва под някаква форма регулирането, което се осъществява на общо европейско ниво.

Не смятайте, че това е някакъв вид мазохизъм от страна на държавите. Всъщност по този начин всяка държава вижда интерес да контролира другите, да участва в решаването на тези въпроси по отношение на другите. Така се стига до положение, в което в този процес на решаване на общи проблеми, контрол над спазване на поети ангажименти, се изгражда **една солидарност между държавите не защото е имало воля за това, а защото се е оказало материално необходимо.**

6. На второ място, както вече споменахме Банковият съюз предвижда установяването на **данък върху финансовите трансакции**. Този данък се планира като нов източник на средства, които да бъдат акумулирани на европейско равнище, ако държавите-членки успеят да постигнат единодушие, тъй като за да се установи такъв нов източник на средства на европейско равнище, е необходимо единодушие.

6.1. Всъщност идеята за създаване на такъв данък показва всъщност, че Комисията е изправена пред проблеми, подобни на тези на държавите-членки и националните правителства: как да финансира своя бюджет...

Защото по идея на ЕК този данък трябва да служи за **запълване на определена част от приходите на бюджета на ЕС** и макар и не голяма, тя ще бъде част от европейския бюджет. Комисията е изправена пред необходимостта да осигури по-

вече средства за европейския бюджет. Комисията иска да бъде осъществено и изменение на директивата относно данъчното облагане на спестяванията. Как? Това, което Комисията предлага, е чрез такова изменение да се предвиди данък в размер на 0,1% върху сделките с акции и облигации и респективно 0,01% върху всички останали финансови сделки.

6.2. Трябва обаче да имаме предвид, че в този труден финансов период идеята за такъв данък **не среща въодушевление** във всички държави-членки. Основни радатели на проекта освен Комисията са Франция и Германия. Твърдо против този проект са Великобритания, Ирландия, Люксембург, Нидерландия, Швеция. Швеция дава пример със своя опит, като посочва, че през рез 80-те години е въвела такъв данък, който води до значителна делокализация от Швеция към други държави на институции, звена, които оперират на финансовите пазари.

След като има такъв кръг държави, които не приемат идеята, се налага да се търси друго решение и съответно се ражда идеята за засилено сътрудничество. Според действащата уредба след влизането в сила на Договора от Лисабон за създаването на такво сътрудничество е необходимо в съответната мярка да участват поне 9 държави-членки. Изключение има само за областите на външна политика и отбраната. Това представлява някакъв тип специфична възможност за държави-членки, които имат волята да вървят по-напред в интеграцията в определена област. За да създадете такова засилено сътрудничество е необходимо то да не създава пречки пред функционирането на Вътрешния пазар на ЕС.

Към днешна дата има достатъчен брой държави-членки, за да бъде формирано такова засилено сътрудничество: Германия, Франция, Белгия, Австрия, Португалия, Словения, Испания, Италия, Словакия, Естония и дори Гърция. По отношение на Гърция – те и да искат, и да не искат, не могат да кажат „не“. За да се създаде засилено сътрудничество, е необходимо не само да се включат 9 или повече държави-членки, но мярката да бъде разрешена с квалифицирано мнозинство на всичките през 2013 г. вече 28 държави-членки. За да се тушира съпротивата на Ве-

Великобритания срещу тази мярка е постигнато съгласие тя да не се прилага по отношение на сделки, сключени в Хонконг, Ню Йорк и Сингапур, където всъщност са трите основни борси на световно равнище. Същевременно обаче имайте предвид защо се е наложило това споразумение, въпреки че Великобритания няма да участва: защото през Лондон минават $\frac{3}{4}$ от финансовите сделки на Европейския съюз. И след като е постигнато това споразумение по отношение на големите три борси, англичаните повече не се противопоставят на въвеждането на такъв данък.

6.3. Все пак остават някои открити въпроси: **кои точно финансови сделки** ще бъдат обект на облагане с този данък и **как точно ще се впише** той в приходната част на европейския бюджет.

Според изчисленията на Комисията, направени в началния етап, ако в тази мярка участват всички държави-членки, тя би осигурявала в рамките на една година около 57 млрд. евро. Доколкото обаче очевидно мярката ще бъде създадена като засилено сътрудничество на няколко държави, размерът от средства, които ще се акумулират, ще бъде по-ограничен.

6.4. По отношение на бюджета на ЕС трябва да се кажат няколко неща. Самият съюз впрочем, не само държавите-членки, също изпитва определени затруднения по отношение на бюджета. Той сам вече трудно може да плаща своите сметки. Комисарят, който отговаря за бюджета, направи във връзка с това искане да бъде увеличен бюджета на Европейския съюз с около 9 млрд. евро. Преговорите по новата 7-годишна финансова рамка на ЕС за периода 2014 – 2020 г. са изключително трудни и редица държави ще трябва да приемат чувствително ограничаване на средствата, които ще могат да усвояват по европейските фондове през новия програмен период!

6.4.1. Основните критики, които се отправят от години насам по отношение на бюджета на Европейския съюз, е, че той зависи в прекалено голяма степен от държавите-членки, и второ, че няма необходимата прозрачност. В този етап поради относителния им дял в приходната част на бюджета, труд-

но можете да разграничите вноските на държавите-членки от приходната част на бюджета и респективно делът на собствените средства е значително ограничен. Европейската комисиия от 2011 г. насам предлага промени, свързани с изменения на митата, изменения в уредбата на ДДС, също както и това да бъде променен моделът на т.нар. „обратни чекове“ за някои държави-членки (като в селскостопанската политика по отношение на Обединеното кралство).

6.4.2. И когато през ноември 2012 г. ЕК представи Проекта за бюджет на Европейския съюз за 2013 г. пред Европейския съвет, всъщност възникна въпрос за увеличаването на бюджета с около 9 млрд. евро.

Преди няколко дни по време на последния Европейски съвет, който разгледа този, се разрази много тежък спор между Президента на Франция и Министър-председателя на Великобритания. От една страна френският президент не беше готов да отстъпи нищо, свързано с финансирането на Общата селскостопанска политика, от която Франция черпи много. От друга страна пък министър-председателят Камерън, който е принуден да се съобразява с все по-евроскептичните настроения в британския парламент, не даде и да се издума за промяна на т. нар. „британски чек“. Знаете, че през 1984 г. „Желязна лейди“ Маргарет Тачър успява да договори т. нар. „британски чек“, т.е. връщането на определени средства, които по начало трябва да постъпят в европейския бюджет, на Обединеното кралство. А днес, както пише и в. „Льо Монд“ от 26 септември, Канцлерът Меркел открито попитала има ли смисъл да продължава това заседание. Съответно Председателят на Европейския съвет г-н Ван Ромпой предлага да бъде прекъснато обсъждането на този въпрос и да бъде търсена компромисна формула до началото на 2013 г.

Председателството на Съвета, което в момента се осъществява от Кипър, декларира, че ще предложи алтернативен Проект за бюджет, който ще намали предвидените от Комисията разходи с около 40 млрд. евро на година, а общо за целия бюджетен цикъл 2014 – 2020 г. съответно трябва да доведе до общо намаление на бюджета със 175 млрд. евро. По този начин, тъй

като има механизъм на многогодишно бюджетно планиране, бюджетът трябва така да бъде разчетен, че в цикъла до 2020 г. общо да възлезе на около 973 млрд. евро, което е със 175 млрд. евро по-малко от това, което предлага Европейската комисия!

Тъй като имаме особен механизъм на планиране, при който средствата се определят за по-голям брой години, в рамките на тези средства приемаме годишните бюджети, и когато се предложи по-висок бюджет за отделната година, това неизбежно се отразява на цялата многогодишна финансова рамка. И затова Комисията предлага увеличение с 9 млрд., което би довело до много по-големи разходи в целия бюджетен цикъл, докато Кипър предлага намаление от порядъка на 175 млрд. евро...

Когато текат този род дискусии за бюджета, държавните и правителствените ръководители се гледат като насъскани, озлобени кучета (аз си позволих да го кажа и вчера по време на словото си при удостояването ми с почетното звание Доктор хонорис кауза на Софийския университет). Контекстът е доста сложен, Камерън има такива позиции, защото е обект на тежки критики в Камарата на общините. Той е принуден когато в британския парламент се обсъжда бюджетът на Европейския съюз, да поддържа добре познатата вече британска формула „искам си обратно парите!“ Като имаме предвид как е протекъл Европейският съвет, той може да се върне във Великобритания с тържествената осанка на победител, който е издържал, отстоял техните интереси да си върнат обратно парите. А пък в действителност...

Но трябва да знаете, че на европейско равнище като цяло тази позиция е изолирана. Общо взето британската позиция се подкрепя в една или друга степен от Финландия, Нидерландия и Швеция...

Искам накрая много сърдечно да ви благодаря за вниманието по време на лекции по доста специфичен, сложен проблем, който обаче по един или друг начин се отнася до всички нас!

**Актуални проблеми
на институционната система
на ЕС в контекста на финансовата криза...**

*Проф. д-р Жан-Пол ЖАКЕ,
Почетен генерален директор
на Правната служба на Съвета на ЕС,
Член-кореспондент
на Института по Европейско право – София*

*Лекции от м. май 2013 г. в рамките на инициативата
„Месец на ЕС в ЮФ на СУ“*

Драги студенти,

За мен винаги е истинско удоволствие да преподавам в България по покана на проф. Семов!

Тази година съм помолен да проследя актуалните проблеми на развитието на Европейския съюз и да разгледам едновременно както промените, които внесе Лисабонският договор, така и тези, които се налагат във връзка с трудностите, произтичащи от световната финансова криза.

Преосмисляне на посоката (Въведение)

I. Методи на изграждане на ЕС

В началото бих искал да разгледам съществените въпроси, свързани с начина на изграждане на Европейския съюз, от самото му начало, от самото му създаване, с други думи проблемите около метода. Затова на екрана виждате написано „Building Europe“, т.е. изграждането, методологията на изграждането на Съюза. Има два начина за изграждане на Европейския съюз: т.нар. междуправителствен метод и вторият, методът на интеграцията, известен още като общностен или комюнитаристки метод.

Междуправителственият метод ви е познат от международните отношения. Това е класическият метод в Международното право. При този метод властта принадлежи на държавите, на правителствата, и решенията на международно равнище се вземат или с единодушие, или с постигането на съгласие, с консенсус. Докато **интеграционният или общностният метод** почива на наднационален подход. Неговата отлика е, че властта се осъществява не от държавите, а от външни институции, извън държавите. При този метод проектите за законодателни актове се предлагат от Европейската комисия, приемат се от Съвета и Парламента, по принцип с мнозинство (само в редки случаи с единодушие), а контролът се упражнява от Комисията и от Съда.

1. Противопоставяне или баланс?

Неотклонно, от самото създаване на Европейските общности преди 60 години и до днес, продължава дебатът кой от двата метода трябва да бъде водещ, кой от двата е по-важен: междуправителственият или интеграционният. Според мен и много други подобно противопоставяне между двата метода е изкуствено, фалшиво противопоставяне, тъй като в Съюза не можем да говорим нито за „чист“ междуправителствен подход, нито за „чист“ общностен подход. Всъщност в реалността и двата метода са модифицирани, за да могат да съжителстват.

Ето пример – по отношение на селскостопанската политика още от самото начало се прилага интеграционният подход, там решенията се вземат с мнозинство, не с единодушие; по отношение на вътрешния пазар също се прилага интеграционен подход, но първоначално решенията са се вземали с единодушие в Съвета. А икономическото сътрудничество между държавите-членки от самото начало е територия на междуправителствения подход, където решенията се взимат от държавите-членки с единодушие и така остава и до днес.

Друг пример, по отношение на материята на правосъдието и вътрешните работи: първоначално те са въведени като трети стълб на Европейския съюз – междуправителствено сътрудничество; по-късно се комюентаризират като материя, в която се прилага интеграционният подход, както е днес след Лисабон.

Ако се замислим още малко в същност необходимостта да се използват методите на междуправителственото сътрудничество се дължи на факта, че липсва достатъчно висока степен на доверие между държавите. Просто държавите не са готови да предоставят власт на институциите на Съюза, защото се боят, че тези институции могат да вземат решения, противоречащи на отделния национален интерес, и затова е необходим методът на междуправителственото сътрудничество, при който е възможно налагането на вето от отделна държава.

В същото време обаче междуправителственото сътрудничество е и средство за постигане на необходимото доверие

между държавите. Те се приучват, свикват да си сътрудничат, да работят и да се справят с общите проблеми заедно.

Нека си спомним началото на полицейското сътрудничество. Познавате полицейския менталитет: полицаите нямат доверие на чужди структури. Неизбежно обаче те осъзнаха, че всяка национална полиция се сблъсква с еднотипни проблеми, като другите държави, че всъщност тези проблеми в голяма степен са транснационални: тежката организирана престъпност, нелегалната емиграция, трафикът на наркотици и други видове трафик, така че постепенно там също беше изградено доверие.

В същото време обаче в хода на този процес те осъзнаха и колко слаба е ефективността на междуправителствения метод, колко неефективен е той. Всъщност този метод **по-скоро блокира** възможността за постигане на ефективни решения, просто защото има възможност дори само една държава ако гласува с „Не“, решението да бъде блокирано, нищо да не се получи. И това е реален проблем, когато все пак има силна воля нещо да бъде направено. Защото при подобен подход дори най-малката държава може да препятства реализирането на волята на останалите. Дори Малта с 250 000 души население може да блокира постигането на решение, за което е налице волята на държавите, които имат общо 500 млн. население. И всъщност се стигна до разбирането, че когато има външен натиск, външен проблем, който изисква да се вземат мерки, междуправителственото сътрудничество се оказва пречка като метод.

Да вземем за пример нелегалната емиграция. Както знаете, между държавите страни по Шенгенските споразумения няма контрол по вътрешните граници. Ако една държава реши да предприеме мерки срещу нелегалната емиграция, нелегалните емигранти веднага ще се измъкнат от тази държава и свободно ще отидат в някоя от другите държави от Шенгенското пространство. Решаването на проблема с нелегалната емиграция във всички случаи изисква общи мерки. А и всяка мярка, взета от една държава поражда последици в останалите държави. И поради това механизмът на междуправител-

ственото сътрудничество тук е недостатъчен, неефективен. И тъкмо затова още с Договора от Амстердам, първата ревизия след Маастрихт, беше решено имиграционната проблематика, политика да бъде преместена от Третия стълб на ЕС, който бе междуправителствен, в Първия, интеграционния стълб.

Надявам се от посочените примери става ясно, че всъщност двата метода – междуправителствен и интеграционен – **не са противопоставени, а Съюзът търси да ги съчетае.**

2. Разрешението от Лисабон

Договорът от Лисабон, разбира се, също продължи използването и на двата метода. Едно от измеренията е засилването на Европейския съвет, върховният политически орган на Съюза, който след Лисабон вече има постоянен председател. И в неговата работа две основни сфери са запазени за междуправителственото сътрудничество: сферата на външната политика, на външните отношения, и сферата на икономическото сътрудничество, на икономическата политика. Там няма интеграция.

И Лисабон потвърди виждането на държавите-членки, че двата метода не може и не бива да бъдат противопоставени. Не трябва да се избира или само единият, или само другият път за развитието на Европа. Напротив, необходимо е тези два метода да бъдат използвани заедно, едновременно в развитието на Съюза. Защо заедно? Защото са доста тясно свързани.

2.1. Управлението на кризата например изисква приемането на мерки за стабилизиране на банковите системи. Част от тези мерки зависят от междуправителственото сътрудничество, но банковите системи са част от вътрешния пазар, който се регулира в рамките на ЕС с интеграционни методи. И ефективното справяне с кризата изисква да се използват едновременно и двата метода.

И всъщност това е **новата доктрина за съюзния метод**, развита от Канцлера на Германия Ангела Меркел и Председателя на Европейския съвет Херман ван Ромпой. Неотдавна в слово пред Колежа на Европа в Брюж, където и аз преподавам, *Ангела*

Меркел разви разбирането си за това, че двата метода не бива да бъдат противопоставяни. Нейното внушение е, че никоя държава в Европейския съюз не е по-европейска от другите, и че само заедно могат да формират пълноценна Европа.

Ван Ромпой допълва, че т. нар. „общностен метод“ е и ще продължи да бъде централният механизъм за създаване на европейски политики и европейско съюзно законодателство, но този метод може да бъде прилаган само в материите, в които Съюзът има предоставена компетентност да създава свое законодателство. Този метод е неприложим в материите, които остават запазени в компетентността на държавите-членки. И затова в някои материи дилемата не е между междуправителствения и интеграционния метод, а е дилема дали да има междуправителствен метод или въобще нищо.

Ако погледнем мерките за борба с икономическата криза, пенсионната система например е материя, сфера на компетентност, която е извън предоставените компетенции на Съюза, и постигането на някаква обща позиция е възможна само чрез механизма на координация, на сътрудничество между държавите. Там Съюзът не може да взема сам свои мерки, поради което дилемата е или сътрудничество, или нищо. Поради това е грешно Европейският съюз да се мисли като структура, която се основава само на интеграционния метод. Тя се е успешна, защото представлява комбинация, съчетание от двата метода.

2.2. Ако продължим с болезнените примери за финансовата криза, усилията за справяне с кризата са съсредоточени в рамките на Европейския съвет и на Съвета, съставен от представители на държавите, участващи в Евроната. Но справянето с кризата очевидно изискваше увеличаване на правомощията на съюзните институции.

И както ви е известно, правителствата се съгласиха да предоставят нови правомощия, например на Европейската комисия, по отношение на контрола на бюджетния баланс на държавите-членки. Така отново виждаме наложителното съчетаване на двата метода: интеграционен, с предоставяне на нови

правомощия, и междуправителствен, с постигане на съгласие между държавите. И това бе закрепено в договора, който 25 от 27-те държави-членки сключиха преди година точно, през март 2012, който тук ще наричаме Фискалния договор.

Поради съпротивата на британското правителство не беше възможно да се използва механизмът на внасяне на ревизия на Учредителните договори и затова се направи **отделен, самостоятелен договор**. Обединеното кралство настояваше, като компромисно решение, да получи право на *opting out*, т.е. право да преценява само дали да участва или не по отношение на всички политики на ЕС, освен Общия пазар. Това, разбира се, не беше прието от останалите държави и затова те пристъпиха не към промяна на Учредителните договори, а към междуправителствен механизъм – нов договор, извън Учредителните договори, извън формалната съюзна рамка.

2.3. Но колкото и да е парадоксално, макар че този договор формално е извън съюзната рамка, той **предоставя нови правомощия на съюзните институции**. Той, например, значително увеличава правомощията на Европейската комисия по отношение на националните правителства. Занапред ЕК вече е овластена да наблюдава, да контролира изработването на законопроектите за държавен бюджет на ДЧ и да дава оценка на националните закони за бюджета, която да представя пред Европейския съвет, пред върховния политическия орган. Комисията получи правомощия и да санкционира евентуалното нарушаване от отделна държава на съюзните правила за балансиран бюджет.

2.4. На следващо място **този договор на практика възлага на държавите-членки балансиран държавен бюджет**, задължава ги с т. нар. „златно правило“ за бюджетен баланс. След определен преходен период всички ДЧ са длъжни да постигнат балансиран бюджет, т. е. с нулев или минимален, при това контролиран, дефицит. Това е правилото. И нарушаването на това правило води до възможност за налагане на санкции на съответната държава от Комисията.

В такъв случай ЕК ще има възможност да конфискува част от държавния резерв и да го депозира в Европейската централна банка, докато държавата не възстанови бюджетния баланс. И това е решение, което се взема от самата Комисия, по нейна преценка, освен ако в Съвета не се вземе решение да се препятства подобна мярка на Комисията. Това решение пък може да се вземе в Съвета с квалифицирано мнозинство, което е много трудно да бъде постигнато – квалифицирано мнозинство в Съвета против санкционно решение на Комисията.

И отново подчертавам, че, колкото и да е парадоксално, Комисията получава съществени нови правомощия, власт, чрез договор, който е междуправителствен, който формално не е съюзен договор. Този договор дава и още един ясен сигнал по отношение на диференциацията, на различията между държавите-членки. Договорът е подписан от 25 от 27-те държави-членки на Съюза, но за да влезе в сила е достатъчно да бъде ратифициран само от 18-те държави-членки на Еврозоната. За разлика от класическите договори тук не се изисква единодушие – нито по отношение на сключването, нито по отношение на влизането в сила. Това даде повод отново да говорим за съществуването на Европа на две скорости.

Очевидно една централна група от държави, най-просто казано, участващи в Еврозоната, е готова да отиде още много по-напред в интеграцията, отколкото други държави. В същност договорът дава възможност държавите, които са страни по него – 25-те, или поне тези, които го ратифицират – да създават помежду си различни форми на засилено сътрудничество. Една от тези форми, да речем, е по отношение на данъците върху финансовите транзакции.

Подобна хармонизация на данъчното законодателство ще се осъществи само между държавите, които са страни по договора, и даже само между част от тях. И в същност това позволява да се създадат различни механизми на сътрудничество между различни групи държави: такива, които са склонни на по-засилено сътрудничество, по-висока степен на интеграция и други, които не са готови да участват в подобно сътрудничество.

Друга форма на такова засилено сътрудничество е това, което германското правителство нарича „банков съюз“, т. е. възможност за създаване на специфични нови правила за държавите на Евразоната, почиващи на общ бюджет на Евразоната, собствен бюджет на Евразоната. Този бюджет ще позволи от една страна да се подпомагат държави-членки на Евразоната, изпаднали във временни затруднения. Чрез междуправителствения метод се конструира една нова Европа и тази нова Европа всъщност е с по-висока степен на интеграция, отколкото днешната Европа.

2.5. И за да приключим това въведение нека да спомена и **идеята за изграждане на нов управленски модел**. При сегашното положение инициативата и правото за вземане на решение в материята на икономическото сътрудничество, на икономическата политика, принадлежи на държавите, запазено е за държавите. Когато обаче те вземат едно решение, неговото изпълнение се осъществява чрез общностните методи в рамките на Съюза, от неговите институции, и контролът отново е възложен на Европейската комисия. Както очевидно усещате, този нов управленски метод оставя настрана, изолира Европейския парламент...

Демократичният контрол ще се осъществява не от Европейския парламент, а от един **новопоявил се участник** в европейския процес – **националните парламенти**. Защото членовете на Европейския съвет, държавните и правителствените ръководители, са отговорни пред националните си парламенти. И националните конституции предвиждат възможност за намеса, за произнасяне, за контрол от страна на националните парламенти над съответния техен министър-председател или президент в отделни държави.

Другият нов актьор в този процес са **националните конституционни съдилища**. Сигурно сте наясно със съществена роля, която изигра Германският конституционен съд в Карлсруе по отношение на механизмите, на мерките за борба с кризата в Германия. По отношение на предвидените механизми за спасяване на закъсали държави трябваше да се про-

изнесе Конституционният съд на Германия и всеки път той се произнасяше в смисъл, че трябва да бъдат гарантирани компетенциите на Бундестага, на националния парламент.

Както вчера в Аулата стана дума, Португалският конституционен съд отмени някои антикризисни мерки, които Тройката на председателството на ЕС беше наложила на Португалското правителство. Това не означава, че Португалия няма да се съобрази с изискванията на Европейския съюз и наложената политика, но ще трябва да избере други механизми, не тези, които Конституционният съд е обявил за противоконституционни, например, във връзка с пенсионната система.

Разбира се, общественият контрол не е изключен, не е премахнат, но той няма да се осъществява от Европейския парламент, чиято работа общо взето никого не интересува, а от националните парламенти, които са много по-близко до реалното обществено мнение. При това положение не се налага никой да критикува Европейската комисия, каквато беше практиката в последните години, а критикуваме този, когото считаме за действителен автор на тези трудни решения, Германският канцлер. И всъщност хората остават с впечатлението, че реалната власт не принадлежи на институциите на Съюза, а е съсредоточена в Европейския съвет, където са представени правителствата на най-високо равнище, и където ключовата фигура е Ангела Меркел, заради портфейла си. Всъщност става дума за един нов тип контрол, какъвто преди не съществуваше...

Неотдавна направихме едно изследване за отношенията между Европейския съвет и националните парламенти в 27-те държави-членки. И констатирахме, че в повечето държави-членки министър-председателят или президентът, преди да вземе участие в заседание на Европейския съвет, задължително докладва пред националния си парламент или поне пред Комисията по европейски въпроси на националния си парламент. И разбира се, след края на заседанието на Европейския съвет отново се явява пред националния си парламент, за да докладва как е протекъл Европейският съвет и какви са резултатите. В повечето държави, но не във всички.

И всъщност се получава така, че членовете на Европейския съвет в общественото мнение се представят като действителен европейски ръководен орган. Те са задължени да защитят пред националните си общества решенията на Европейския съвет, защото това са техни решения. Един министър-председател защитава пред националния си парламент не националната позиция, а съюзната позицията, приета с решение на Европейския съвет, в който той участва. Това очевидно е много съществена еволюция, принципно нов етап по отношение на механизма на съюзно управление.

2.6. Големият въпрос е дали тази еволюция ще достигне до създаването на **нов съюзен договор**. Според мен няма да се стигне до нов договор. Имахме много добри поводи да видим колко трудно се правят ревизии в Учредителните договори с последната от Лисабон и преди това с неуспеха на ревизията, наречена „Конституционен договор“. Да постигнем по какъвто и да било текст 28 ратификации, като броим вече и Хърватска, е изключително трудно...

2.7. Другият съществен проблем днес е т. нар. **„британски въпрос“**, който стои и ще стои докато консерваторите са на власт в Обединеното кралство. Премиер-министърът Дейвид Камерън се ангажира пред британския парламент да издейства, да извоюва цяла серия от клаузи *opting out*, т.е. изключения за Обединеното кралство по отношение на данъчната политика, социалната политика, политиката за околната среда, и всъщност да позволи Обединеното кралство да се ползва само от изгодите от Общия пазар. Всъщност той иска да издейства за Обединеното кралство един такъв особен *статус на „хем членство, хем не“*, какъвто получиха, понеже са много богати и силни, без да членуват, Норвегия и Швейцария – участие само в Общия пазар. Но за разлика от Швейцария и Норвегия Лондон иска да получи подобен статус без да напуска Съюза. А Норвегия и Швейцария не членуват и поне не участват във вземането на решенията. Всъщност това, което британците не искат да приемат, е солидарността...

Европейският съюз не е само възможност да извлечаш ползи от Общия пазар, той е и задължение да допринасяш за това и другите да могат да извличат ползи от този общ пазар най-вече чрез кохезионната политика. Не можеш да береш плодовете на дървото, ако поне малко не си участвал в посаждането или поливането му. И всъщност ако пристъпим към нова ревизия на Учредителните договори, ще се сблъскаме отново с проблема за британската съпротива. Нещо повече, Камерън се ангажира, че ако не успее да постигне тези специфични условия на членство за Великобритания, ще организира при следващ мандат референдум за напускане на ЕС от страна на Обединеното кралство. Разбира се, нито Съюзът, нито самият Камерън искат да се стига до там!

Всъщност става дума за говорене, за политически позиции, които са изцяло с вътрешно предназначение, с вътрешнополитически предизборни цели. Той сам не си вярва на това, което казва. И няма никакъв интерес този негов кошмар да се сбъдне...

От друга страна обаче знаем заявените желания на Меркел и на председателя на Комисията, Барозо, за нов договор. Но *на Барозо вече никой не му вярва...* Всъщност става дума само за някакъв отчаян опит да скрие зад една голяма нова идея своето желанието за трети мандат като председател на Европейската комисия, което, според мен, е напълно немислимо, невъзможно.

Колкото до госпожа Меркел и нейната програма за „федерална Европа“, това е пък нейното говорено с вътрешнополитическо предназначение – да предизвика определен политически резултат на предстоящите парламентарни избори в Германия. Можем да сме сигурни, че всъщност тя също няма никакво намерение да отваря тази „кутия на Пандора“ – нов договор. Освен това знаем позицията на Германския конституционен съд, че ако се пристъпи към нова серия прехвърляне на компетенции, към нов съюстен договор, той може да бъде ратифициран само след референдум в Германия. Затова ще е много по-вероятно да се върви към

изграждане на нов тип управление чрез практически мерки, в практиката и на практика...

Много вероятно е например да имаме още един нов договор, подобен на Фискалния пакт от март 2012 г., този път по отношение на техническите въпроси, но отново сключен не от всички държави-членки, а само от тези, които искат това, и които са способни да го изпълняват. Може би когато нещата се поуспокоят и изяснят в следващите 7-8 до 10 години, можем да мислим и за това да запишем тези нови реалности в един нов договор, т. е. нова ревизия.

II. Прагматичното решение

1. Съществените проблеми, които стоят пред нас днес, не са от правен характер, те не предполагат юридическа реформа, те имат други две измерения.

1.1. Първият проблем е да се постигне баланс между две ключови изисквания: за солидарност и за финансова дисциплина (бюджетно равновесие). Днес е много лесно и много удобно в проблемните държави като Гърция, Португалия, Франция да се критикува Германия, да се обвинява и да се критикува г-жа Меркел и да се обвинява за тежките мерки, които се вземат. Но, простичко казано, гаранциите, които Германия дава на държавите, които са в криза, подкрепата, която им оказва, се плащат от немските граждани. Но как г-жа Меркел да обясни на своите избиратели, на немските данъкоплатци, че ще харчи техните пари без никакви насрещни гаранции, без никакъв контрол. Това са решения, които от вътрешнополитическа гледна точка са самоубийствени, изключително тежки. Не можеш да кажеш на децата си „Харчете колкото искате, купувайте си каквото искате“, освен ако не си баща милиардер или мафиот. Очевидно срещу солидарността контрапрестацията трябва да бъде дисциплина от държавите, които искат да получават. Добре е да се изработи механизъм, който да не ги задължава да плащат векове на-

ред. Даваме си ясно сметка колко трудно е за гражданите на Гърция, Италия, Испания, Португалия изведнъж да приемат толкова чувствителни ограничения на своя стандарт, на своя досегашен начин на живот, но това е необходимото условие, за да се предоставят финансови гаранции за техния държавен дълг и да се гарантира някаква стабилност. Другият вариант е във всяка от тези държави все повече и повече да се увеличават данъците, и всички данъчни приходи на държавата да се използват само за погасяване на държавния дълг на тази държава. Т. е. от този дяволски кръг на задълженията не може да се излезе, без да се постигне много съществена бюджетна дисциплина. А това изисква *механизъм за контрол!*

1.2. Тук се сблъскваме с другия много голям проблем как да се постигне дисциплина **без** да се предизвика **намаляване на ръста** или спадане на икономиката, рецесия. Простата логика е, че колкото повече се увеличават данъците, толкова по-малко се произвежда. Просто защото основните данъкоплатци ще се стремят да избегнат данъците. Най-лесният начин е компаниите да изместят своите седалища в други държави-членки, където корпоративният данък е по-нисък. Твърде много дисциплина и контрол убиват растежа, прогонват бизнеса.

И всъщност най-важният и най трудният елемент е да се формулира такава бюджетна политика, която да съчетава необходимостта от дисциплина със стимулирането на растежа. И този механизъм изисква изцяло нова визия, принципно ново обществено разбиране.

В една голяма част от индустриалните държави вече няма да виждаме класическите индустриални производства. Например, вече няма да се произвежда стомана в Европейския съюз, защото работната ръка излиза твърде скъпо за този вид производство. Но ще произвеждаме специални видове стоманени сплави за аеронавтиката, за космическите изследвания, за високите технологии...

Повечето от новите инструменти за нашето развитие първа предстои да бъдат измислени. На никого не е забранено да направи фабрика за тениски в Европа. Напротив,

даже имаме текстилни фабрики за стратегически цели – за парашути, за палатки за военни цели, за бедствия, или за нов тип дрехи, нови материи, които предпазват от студа. Конкурентоспособността очевидно изисква нови решения, а не само основаване на старата заварена индустрия, изискваща многочислена работна ръка. Очевидно се изисква постепенно преминаване към сектори, в които производството зависи не от работната ръка, а от високите технологии.

Някой може да каже например, че ще изчезне автомобилната индустрия. За съжаление до няколко години в Европа вече няма да се произвеждат евтини коли, защото още по-евтино е да се произвеждат навън. Вместо това ще продължим да произвеждаме високотехнологични автомобили, защото го можем и защото не се произвеждат другаде. Ако се произвеждат по-елементарни, по-евтини превозни средства, ще ги произвеждат не хора, а роботи.

Има само един автомобилен производител във Франция, който оцеля в кризата успешно, който увеличи производството и износа си. Това френско предприятие е... „Тойота“. „Тойота“ е френско предприятие, притежание на Франция, купено от Франция с френски капитали. И защо това предприятие увеличава всяка година с 15% износа си за Съединените щати – защото колите на „Тойота“ не се произвеждат от работници, а от машини, от роботи. Цената на работната ръка в общата цена на една кола „Тойота“ е под 5%...

Това показва, че проблемите на Европейския съюз далече не са само институционни проблеми, проблеми на Договорите, на правната рамка, а са в голяма степен проблеми, свързани с избора на посока за развитие и намиране на икономически механизъм за баланс между строгостта, предпазливостта, дисциплината и растежа.

И ще припомня, че снощи се опитах да спомена на нашето тържество за 9 май, че всъщност **на Европа ѝ трябва принципно нова, позитивна идея**. Новата идея не е да казваш на хората „Трябва да правим жертви“. Новата идея е да им кажеш „Трябва да направим жертви, за да изградим една нова икономика, в която всеки ще има по-добро място“. Тази нова

икономика ще се основава на високите технологии, а те са възможни единствено и само на основата на силно образование и силна наука. Няма нови технологии, няма високо развитие без образование и наука.

Тъкмо затова новият подход не бива да бъде само санкционен, само с намаляване на доходите, ограничаване на социалните плащания, а трябва да е съпроводен с механизъм на стимули на растежа, на иновативността за създаването на нов тип икономика.

Това беше необходимото философско и икономическо въведение. Оттук нататък ще се съсредоточим към институционните въпроси на Европейския съюз.

Първа част

Сложната философия на баланса

1. Балансът между държавите

Ако се върнем към класическата формула в Европейския съюз, т. нар. „големи“ държави-членки не могат да действат сами. Понякога говорим за „френско-германско лидерство“ или управление на Съюза. Но дори и тази ръководна двойка на Съюза, за да е ефективна, има нужда от подкрепата на други държави-членки. В областта на вътрешната политика на Съюза на практика нищо не може да се направи без Франция и Германия, но и Франция и Германия не могат да направят нищо сами.

Ако погледнем обаче външната политика на ЕС, там виждаме не френско-германска двойка, дует, а френско-британски дует. Защото по ред политически причини Германия много трудно може да участва във военни операции навън. Освен това във всички случаи трябва да си даваме сметка за появата на още една сила. Полша е на път да се превърне в нов незаобиколим партньор. И всъщност Полша много се притеснява от факта, че не може все още да влезе в Еврозоната, защото така е възможно тази нова Европа, за която говорихме по-рано, да се формира без нейно участие...

Какво можем да кажем на г-н Камерън? Можем да му кажем: ако искате да си вървите – прав ви път, но добре пресметнете колко ще ви струва подобно нещо. И икономистите смятат, че финансовата сметка на евентуално британско излизане, или както го наричат *Brexit*, ще бъде негативна. Великобритания ще има финансови загуби от евентуално напускане на Съюза, както губи от неучастието си в Еврозоната.

2. Балансът между политиките

По време на почивката някой ме попита за **съотношението между регулацията и конкурентоспособността**. Отговорът ми е следният: вече говорихме за необходимия микс на системи: междуправителствен и комюнитаристки метод.

Обикновено се преминава от междуправителствен към комунотаристки метод. Има ли примери за обратното движение – преминаване от комунотаристки към правителствен метод? Отговорът е отрицателен. Няма случаи на обратно преуреждане на дадена материя – от общностния към междуправителствения метод.

Много важен пример обаче и много проблемен въпрос е този за Общата селскостопанска политика и промените, които бяха направени в нея през годините. Първоначално имаше общностни политики за всеки отделен продукт. Докато сега съюзната уредба е териториална, по отношение на определена териториална единица, определена земя, и там правилата са еднакви независимо какво точно се отглежда на съответната територия. Всичко останало е от компетентността на държавите-членки и можем с известни уговорки да говорим за дерегулация.

Въпросът се отнася за настоящия дебат относно политиката на икономии срещу публични инвестиции, които да насърчат растежа. Не изпадаме ли отново в такъв „дяволски кръг“, в който, за да излезем от състоянието на дефицит създаваме нов дефицит. Има ли въобще някакъв изход?

Въпросът във всички случаи е труден по отношение именно на намирането на този баланс между необходимата дисциплина и необходимия растеж. Виждането, което, като че ли, днес надделява, е, че без да се получава произвол, е необходимо да се даде известно време, да се даде малко повече време на държавите да постигнат баланс, да постигнат необходимия дефицит или нулев дефицит. Това в някаква степен намалява тежестта на мерките, които трябва да се вземат всяка година, и оставя възможност за мерки за стимулиране на растежа.

Другата съществена особеност е не да се бяга от важните, принципните задачи и цели, а да се намерят адекватни разрешения за всяка конкретна държава, не непременно еднакви мерки навсякъде. Оставя се обаче доста голяма свобода, доста широка територия за национална политика и национална преценка, защото голямата, важната задача е да се постигне балансиран бюджет след известно време, когато е определен

срокът, но всяка държава може сама да прецени дали да постигне това като намали пенсиите, или като съкращава държавни служители, или като съкращава премиите, или чрез други мерки, с които да намали бюджетните плащания и да постигне баланс, балансиран бюджет.

Европа и в частност Европейската централна банка също предприемат мерки, които да стимулират растежа. Например ЕЦБ намали до 0,5% основния лихвен процент на еврото, което направи ресурса по-евтин и по-достъпен, парите са относително по-евтини. Отделно от това ЕЦБ разработи мащабна програма за инвестиции. Проблемът е, че както и Кохезионната политика, тази инвестиционна програма изисква време. Първо, трябва да се подготвят добри проекти, ефективни проекти, които да бъдат финансирани; второ, трябва да се осигури задължителното национално съфинансиране. Не е достатъчно да вземеш решение, че ще дадеш пари, или даже просто да имаш пари, които да дадеш, важно е да се подготвят необходимите проекти и да има готовност за усвояване на средствата, които са осигурени. За това е нужно време...

Още няколко думи относно критиките към Германия. Когато говорим за Германия, трябва добре да различаваме онова, което мисли или говори Ангела Меркел и това, което мисли или говори германският народ. Канцлерът разбира много добре, че политиката по налагане на дисциплина също трябва да бъде дисциплинирана и предпазлива политика, но това трябва да го разберат и немските избиратели. И всъщност напоследък германските медии се опитват да обяснят на немското общество, че ако се наложат прекалено строги мерки на някои от тези държави, това би могло да доведе до дефлация, до тежка стагнация и намаляване на доходите, което да намали покупателната способност и да рефлектира върху немския износ към тези държави. Като се намали германският износ към тези държави, ще се намали германският растеж и по този начин ще бъде застрашена самата немска политика. Ако испанците и гърците спрат да си купуват „мерцедеси“, това ще е лошо както за компанията „Мерцедес“, така и за самата Германия.

3. Балансът на структурите

3.1. Нека поговорим за **референдумите**, които се предвиждат в Шотландия, Обединеното кралство, Испания (Каталуня). Народите в тези държави са положително настроени към Европейския съюз, но се стремят към независимост. Какъв би бил техният статут в рамките на Европейския съюз при евентуалното им отделяне от съответните държави? Това несъмнено е една от последиците на европейската интеграция. Трудно е да се каже положителна или отрицателна е тази последица. Традиционно единството на многонационалните държави се крепеше на представата за външна заплаха. Благодарение на Европейския съюз такава външна заплаха вече сякаш не съществува и това позволява събуждането на сепаратистките тенденции в рамките на някои държави. Това е въпрос, който е изцяло в компетентността на народите. Те сами ще решат, когато гласуват, дали да обявят независимост или не. Но ако един ден Шотландия или Каталуня станат отделни държави, те ще трябва да извървят пълния път на кандидатстването, преговорите за членство, ратификация на договорите от всички други държави, за да станат член на Европейския съюз. Защото и днес, и ако Каталуня напусне, Испания остава член на Европейския съюз, но Каталуня вече ще е друг субект, който не членува в Европейския съюз. Тук въпросът ще бъде поставен на нова основа: за солидарността в Европа. Богатият каталонски север на Испания не иска да плаща за по-бедния юг. Шотландците, които имат петрол, не искат да го делят с останалата част на Обединеното кралство. Това е негативното виждане за разделението...

3.2. Механизмът на засилено сътрудничество в ЕС е уреден в чл. 20 на Договора за Европейския съюз. Идеята за създаване на **европейска прокуратура** не е актуална в момента, не е част от непосредствения дневен ред. Нужно е единодушие, което, като че ли, няма как да бъде постигнато. Няма съгласие по отношение на материалната компетентност на тази прокуратура, кои престъпления и нарушения ще е компетентна

да разследва тя. И особено деликатния въпрос за прилагането и неприлагането на процесуални правила.

Всъщност идеята е европейската прокуратура да действа пред националните съдилища. Тъй като няма и не се предвижда да има съюзен наказателен съд. И всъщност ще се наложи в националните наказателнопроцесуални кодекси да бъдат предвидени правила за функционирането, за компетентността на съюзната прокуратура, която да може да действа паралелно с националната прокуратура. За целта е необходимо е да се направи много задълбочен сравнителен анализ на 28-те наказателни системи на държавите-членки, за да може да се намерят приемливи общи решения.

Втора част

Институционната система на ЕС днес

Ще се опитам да представя накратко съществените промени, въведени с Договора от Лисабон в институционната система, и ще започна с тази от институциите, която претърпя най-съществени промени – Европейския съвет.

1. Европейският съвет – това ли е господарят на играта?

Разбира се, Европейският съвет не се появява едва с Лисабонския договор. Той е заченат още през 1974 г. като среща на високо равнище на държавите-членки, резултат от една договореност между Франция и Германия. И всъщност налице е един по-сложен компромис на баланса – създава се Европейски съвет като чисто междуправителствен орган в замяна на засилване на интеграционния метод.

1.1. Две са причините за създаването на Европейския съвет. Първо, да се създаде форум, който да позволява стратегическите насоки на развитие на Съюза да се формулират на най-високо равнище, на ниво държавни ръководители. Втората необходимост е да се създаде орган, способен да действа като политически арбитър в споровете между държавите-членки. Дълго време този орган действа неформално, без специален дневен ред, за да е възможна по-скоро свободна дискусия, обмен на идеи и виждания между шефовете на държавите на Съюза. Постепенно практиката очерта рамките на неговите функции. Основите бяха заложили в Единния европейски акт, а институцията бе изрично разписана като самостоятелна структура в Договора от Маастрихт в сила от 1993 г. Както изрично беше записано там, той „дава необходимия тласък“, или „необходимите импулси“ на развитието на Европейския съюз. В резултат на голямото разширяване и нарастването на броя на държавите обаче стана невъзможно да се запази неформалният характер на Европейския съвет. Ако е някак

възможно десетина, дванайсет, до петнайсет държавни ръководители да се съберат и неформално да си поговорят, то при двама и седем това вече е невъзможно. Затова през октомври на 2002 г., Европейският съвет на заседание в Севиля, по време на испанското председателство, прие собствени правила.

1.2. А Договорът от Лисабон довърши този процес и изрично записа в Учредителните договори онова, което до момента беше установено като практика. Нещо повече, Лисабонският договор изрично определи Европейския съвет като **институция** по смисъла на договорите, една от седемте, редом със Съвета на министрите, Парламента, Комисията, Съда и т. н. Това е по-скоро една символична, символна промяна. Тъй като единствената съществена правна последица от обявяването на Европейския съвет за институция, е че неговите правни актове занапред ще могат бъдат атакувани пред Съда на Европейския съюз, в производството за отмяна по чл. 263 на ДФЕС.

Но засега Европейският съвет не приема или почти не приема правни актове, годни за атакуване, той приема политическите насоки за развитието на Съюза. Функциите на Европейския съвет са уредени изрично в чл. 15 на Договора за Европейския съюз, той дава необходимия тласък за развитието, определя общи политически насоки и приоритети, не изпълнява законодателни функции – това е § 1 на чл. 15. И именно последното изречение на § 1 е много важно: „той не осъществява законодателни функции“, т. нар. законодателна власт принадлежи на Съвета и в определени случаи, вече по-голямата част, на Съвета и на Парламента.

1.3. Едно от съществените нововъведения е, че Европейският съвет след Лисабон има **постоянен председател**. До Лисабон ръководството на Европейския съвет, председателството, се осъществяваше на ротационен принцип от съответния правителствен ръководител, на всеки шест месеца, в рамките на смяната на председателството на Съюза, както се прави за Съвета на министрите.

Това е една много съществена промяна. Предвидено беше, че Председателят на Европейския съвет ще се избира с мандат от две години и половина, и ще може да бъде преизбиран още само веднъж, което се случи с първия председател, Ван Ромпой, който беше преизбран за втори мандат. Той би могъл да има мандат дълъг най-много колкото този на председателя на Комисията, пет години, или на самия Европейски парламент. Това е една сериозна ангажираност, постоянен ангажимент. Той не може да осъществява никакви национални функции или каквито и да било други дейности, но най-важното е, че не е национален представител.

Защо точно тогавашният белгийски министър-председател **Херман ван Ромпой** беше избран за първия постоянен председател на Европейския съвет? Кандидатурата, за която се смяташе, че големите, силните държави подкрепят, беше тази на доскорошния британския министър-председател, Тони Блеър. Но трите държави от Бенелюкс, Белгия, Нидерландия и Люксембург, се противопоставиха категорично на кандидатурата му с аргумента, че Обединеното кралство не участва във всички политики на Съюза и в частност, в най-важната, паричната политика – еврото, и не може Европейският съюз да бъде председателстван от човек, чиято държава дори не участва в Еврозоната.

Другата много вероятна кандидатура беше на бившия люксембургски министър-председател Жан-Клод Юнкер, действащ министър-председател тогава, който беше председател и на Еврогрупата. Но доколкото Люксембург, Белгия и Нидерландия се противопоставиха на Тони Блеър, Лондон се противопостави на Юнкер... Те считаха, че това е остро противопоставяне спрямо британците. Така е в дипломацията. И между двамата беше избран третият като възможен най-добър вариант, Херман ван Ромпой.

Но за да се постигне необходимият дипломатически баланс, на британците беше предоставен другият нов и ключов пост на Върховен представител за външните отношения и сигурността, и беше избрана британската **баронеса Катрин Аштън**, което беше и все още е една катастрофа... Тя

самата много добре го знае, защото казва, че повече няма да се кандидатира. Проблемът е, че всъщност госпожа Аштън никога през живота си не е била дипломат. Тя никога не е имала пряк контакт, и не е имала възможност да спечели доверието на министрите на външните работи на държавите-членки, не е член на клуба на външните министри, на обществото на външните министри. Освен това тя така и не разбра, че нейната работа е най-вече да *представява* Съюза във външните отношения.

Спомням си например, че по време на земетресението в Хаити, нейните сътрудници от екипа ѝ я бяха помолили да отиде там, на място. Тя им отговорила: „Не, нямам какво да правя там, не съм участник в спасителни екипи, не съм пожарникар, за да ходя на мястото на бедствието. Какво да правя там?“. За сметка на това, аналогът в американското управление, американският държавен секретар тогава Хилари Клинтън отиде веднага. И се получи нещо елементарно и предвидимо: въпреки че ЕС е най-големият донор за възстановяване на Хаити след катастрофата, хаитянското общество остана с впечатлението, че Хилари Клинтън е осигурила това финансиране, че тя дава тези пари, че Америка помага. Всъщност в дипломатията понякога дори нищо да не правиш, само да се появиш на подходящото място е достатъчно...

Функциите на Председателя на Европейския съвет са закрепени изрично в новия текст на § 6 на чл. 15 на ДЕС. Той председателства и ръководи работата на Европейския съвет. Съвместно с Председателя на Комисията и въз основа на дейността на Съвета по общи въпроси осигурява подготовката и приемствеността в работата на Европейския съвет, допринася за постигането на консенсус в Европейския съвет, и представя пред Европейския парламент доклад след всяко заседание на Европейския съвет. Осигурява на своето, на най-високо равнище представителството на Съюза във външните отношения по въпросите, отнасящи се до общата политика по външните работи и сигурността, без да се засягат компетенциите на Върховния представител.

Всъщност разпределението на функциите между двамата във външните отношения е много просто: Председателят на Европейския съвет представлява Съюза на своето равнище – на равнище държавни и правителствени ръководители. Той участва в срещи, в заседания с държавни и правителствени ръководители от целия свят. Върховният представител отговаря за външните отношения и сигурността подобно на външен министър и провежда срещи на ниво министри на външните работи на държавите.

Защо беше важно Европейският съвет да има постоянен председател?

Първо, просто за да има човек, който физически да има време на най-високо равнище да подготви работата на Европейския съвет. Всеки държавен и правителствен ръководител си има други занимания. Един ротационен председател, който е и глава на своето правителство, няма време преди всяко заседание на Европейския съвет да посети другите двайсет и шест колеги или дори да проведе серия от разговори с всички други двайсет и шест ръководители, за да подготви заседанието.

Второ, постоянният председател трябва да се занимава и с изпълнението след това на взетите решения. При ротационното председателство шест месеца свършват, няма кой да следи за изпълнението на решенията, взети от предходния съвет. Последователността, устойчивостта е изключително важен елемент на всяка дейност. Единственият постоянен член на Европейския съвет е Председателят на Европейската комисия със своите пет години мандат. И се налагаше той да върши цялата важна работа: проучвания, подготовка на решения, политически разговори и т. н. Сега това се възлага на Председателя на Европейския съвет. На практика избирането на постоянен Председател на Европейския съвет чувствително **намали** ролята, значението, **тежестта на Председателя на Комисията!**

През 2010 г. в Европейския парламент беше проведено изслушване на новия, току-що избран Председател на Европейския съвет. И му беше зададен въпросът: „Вие какъв сте сега,

какъв се явявате – държавен глава на една европейска федерална държава или церемониален ръководител на заседанията на държавните глави, които просто им дава думата?“ Той отговори: „Не съм нито едното нито другото. Аз съм Председател с изпълнителни функции. Аз изразявам вижданията и волята на съвкупността на държавите-членки. Но не съм просто Председател, който дава думата на един или друг от участниците в Европейския съвет по време на заседанията му. Моята задача да допринасям за формирането на позициите на Европейския съвет, на решенията, след това да следя и организирам тяхното изпълнение и да представлявам Съюза във външните отношения ме превръща в своеобразен мост между националните столици и Европейския съюз. Моята роля е да организирам постигането на единно виждане за посоката за развитие на Съюза. Моята роля е да произвеждам консенсус по важните въпроси на бъдещето на Съюза, а това е една изключително голяма власт.“

По време на една вечеря Ромпой споделил, че има още един властови елемент, още едно съществено правомощие, за което никой не си дава сметка колко е голямо – правото да формулираш дневния ред. „Аз решавам какво ще обсъждаме и какво няма да обсъждаме в Европейския съвет. Аз определям темите, по които Европейският съвет ще работи, и подготвям отговорите, които да приемем по всяка от точките от дневния ред“. Както знаете сигурно и от медиите, преди всяко заседание на Европейския съвет Ван Ромпой обикаля столиците или поне някои от тях. Всъщност се получава един много интересен президентски екип, отбор, включващ Председателя на Комисията и Председателя на Европейския съвет. Те двамата имат много тясно взаимодействие. Срещат се минимум веднъж седмично. Председателят на Европейския съвет не разполага със собствена администрация, която да подготвя документи, анализи и т. н. Той ползва за тази цел службите на Европейската комисия и в тези случаи той има по-голяма власт от Председателя на Комисията, той е над него. Защото самият Европейски съвет, когато вземе определени решения, възлага изпълнението им именно на Председателя на Европейския съвет, а не на Председателя на Комисията, както беше преди Лисабон...

Другият интересен въпрос е този за взаимоотношенията между постоянния председател на Европейския съвет и ротационното председателство на Съвета на министрите. И по време на първия мандат на Ромпой имаше проблем с Испания, тъй като Испания искаше в рамките на своето председателство да има водеща роля във външните отношения, както преди действаше националното председателство. А всъщност се получава така, че ротационното председателство на Европейския съюз, осъществявано от държавите, няма никакво отношение към външните отношения на Съюза, към външната политика. Във външните отношения Съюзът се представлява от постоянния Председател на Европейския съвет, от Ван Ромпой, а не от националния представител, а в рамките на Съвета на министрите, формата Съвет по външни отношения се председателства винаги от Върховния представител, в случая от Катрин Аштън, отново не от националния министър на външните работи на ротационното председателство. И двете институции са изцяло ръководени от постоянните органи. За ротационното председателство остават само вътрешните проблеми на Съюза, законодателната дейност, то не се занимава с външните отношения.

И тъй като Европейският съвет приема насоките за развитие на Съюза, които после Съветът на министрите изпълнява чрез приемането на правни актове, то постоянният Председател на Европейският съвет наблюдава, контролира и в някаква степен ръководи и работата на ротационното председателство на Съвета на министрите. Сега в следващите шест месеца то ще се осъществява от Естония. Той ще ръководи, ще наблюдава работата на естонските министри, които председателстват Съвета на министрите на различните заседания.

Особено важна е неговата роля когато се подготвя приемането на т.нар. седемгодишната бюджетна рамка на Европейския съюз, най-важният документ във финансовата сфера на Съюза.

Разбира се, проектът се подготвя от Европейската комисия, която набира и разходва бюджета. Нормално приемането на тази рамка в Съвета на министрите трябва да се ръководи от ротационния председател, примерно от министъра

на финансите на Ирландия днес, или на Естония от лятото. Но тъй като става дума за изключително съществен въпрос, то преговорите се водят не на ниво министри, а на ниво министър-председатели в Европейския съвет, и решаващата отново е ролята на Председателя на Европейския съвет за постигането на съгласие. И ван Ромпой изигра огромна роля сега, преди месец, когато беше постигнато съгласие след тежки спорове за следващия седемгодишен бюджетен период от 2014 г. нататък. Но след това изпълнението на тази рамка, превръщането ѝ в правни актове отново тежи на ротационното председателство на Съвета, който трябва да договори изпълнението с Парламента, тъй като двата органа (Съветът и Парламентът) заедно приемат необходимите правни актове – и бюджета на Съюза.

В тези няколко години наблюдаваме **очевидно увеличаване на правомощията на Херман ван Ромпой**, включително и за сметка на ролята и тежестта на Върховния представител Катрин Аштън, които граничат към нула. Тайната на успеха на Херман ван Ромпой е в неговата скромност, в неговата дискретност, в това, че той не пожела да си присвои блясъка на държавните глави или правителствени ръководители.

Ето част от обяснението за избирането именно на този човек със скромно, свито поведение за ръководител на Европа, защото примерно ако беше избран Тони Блеър, с неговото силно его, със самочувствието му на бивш ръководител на световна суперсила като Великобритания, той неизбежно щеше да има силни изяви пред медиите, да изтъква своята роля и това би подразнило другите ръководители, които не биха допуснали той да се изявява като техен началник. Ако беше избрана по-представителна, по-самоуверена фигура като Тони Блеър, със своето поведение той би създал у гражданите впечатлението, че може да решава техните проблеми, че има власт, каквато всъщност няма, и би ги разочаровал, защото те биха имали очаквания към него, на които той не би могъл да отговори като Председател на Европейския съвет. Стратегията на Ван Ромпой беше: да действаме тихичко, постепенно и сдържано, и лека-полека да увеличаваме своята власт.

Съставът на Европейския съвет, знаете, е на най-високо равнище – държавни или правителствени ръководители. Към днешна дата двайсет и осмият член (или двайсет и деветият, с Хърватска) е Председателят на Европейската комисия. Но пълноправното членство според мен е грешка, тъй като с участието си в Европейския съвет, той участва във вземането на решения, които след това той трябва да изпълнява. Но тъй като той няма необходимата политическа тежест като Председател на Комисията, не може ефективно да се противопостави на държавните или правителствените ръководители и понякога те му налагат волята си, и той не може ефективно да им се противопостави, и по този начин Комисията се оказва в твърде подчинено положение. Председателят на Европейския съвет не е член на Съвета. Той е председател без да членува в него, а в заседанията на Европейския съвет винаги участва Върховният представител за външните отношения и сигурността.

В Договорите изрично е предвидено, че членовете на Европейския съвет могат да бъдат подпомагани от по един свой министър, обикновено това е министърът на външните работи, и от един член на Комисията, редом с Председателят на Комисията. Но при 28 държави-членки, всяка от тях представена от своя ръководител и по един министър, трудно може да проведе пълноценно заседание с 60 участници.

Европейският съвет заседава в Брюксел. Договорът предвижда задължително поне две заседания на полугодие, но ако слушаме г-н Ромпой, той иска да има поне едно заседание всеки месец. И казва, че ако Европейският съвет иска наистина да бъде начело на управлението на Съюза трябва да провежда редовни заседания. Със заседания, които се провеждат веднъж на 3 месеца, държавните и правителствените ръководители не могат достатъчно пълноценно да бъдат ангажирани с европейските дела.

Ако има ежемесечни заседания, те биха били по-ангажиращи и самите ръководители на европейските държави биха били по-ангажирани с европейските въпроси. Това ще позволи наистина държавните и правителствените ръководители

да бъдат постоянно ангажирани с европейската тематика. Все още не сме стигнали до заседания всеки месец, но през 2012 г. имаше осем заседания на Европейски съвет и още две срещи на върха само на Евронзоната. На практика десетина, т.е. почти всеки месец...

Заседанията протичат при дневен ред, определен от Председателя, който подготвя този дневен ред в двустранни контакти със столиците, с правителствата. Разбира се, помагат в подготовката на дневния ред и КОРЕПЕР (Комитетът на постоянните представители) и Съветът по общи въпроси, за да може точно да се разбере и определи позицията на всяка държава-членка. Най-същественният акт, който Европейският съвет приема в края на работата си, са неговите заключения, които се приемат с консенсус, с постигане на съгласие.

Много често Председателят има ролята да прецени по кои въпроси е постигнат консенсус. В определени ситуации, Председателят оказва влияние върху отделни държавни ръководители, за да може да се постигне съгласие, или иначе не може да има решение, Европейският съвет не успява да се произнесе по важен за развитието на Съюза въпрос.

Все още се спазва традицията заседанията на Европейския съвет да протичат при що-годе неформална атмосфера. Обръщат се на малки имена помежду си, общуват си в кулоарите, даже част от работата се върши в кулоарите. Тази снимка на екрана ви показва, че не трябва много да се вярва на пресата, която по това време говореше за много лошите отношения между Ширак и Блеър, а виждате тук и двамата усмихнати...

Съвсем възможно е да има съществени различия между позициите на отделните държави, но да има чудесни лични отношения между техните ръководители. И тук на тези снимки се вижда много ясно как всъщност се работи в Европейския съвет. Някъде по коридорите „тримата големи“, ръководителите на трите най-силни държави, разглеждат и уточняват позиции по даден текст...

1.4. Учредителните договори предоставят определени правомощия на Европейския съвет, които аз бих квалифицирал

като конституционни. В тези правомощия влизат ревизията на договорите, оттеглянето на една държава от Съюза, съответно списъкът с форматите на Съвета на министрите, броят на членовете на Европейската комисия, изборът на Председател на ЕК, изборът на Върховния представител по външната политика и сигурността, а също така и изборът на Изпълнителния комитет на Европейската централна банка.

В определени случаи Учредителният договор предвижда също така Европейският съвет да действа и като арбитър, в случай на различия във вижданията на държавите-членки. Областите, в които Европейският съвет играе ролята на арбитър, са: общественото осигуряване, но също и съдебното сътрудничество по наказателни дела и полицейското сътрудничество. Както знаем, в тези области, когато Съветът на министрите действа с мнозинство, ако една държава изрази несъгласие, тя може да отправи съответното досие за разглеждане в Европейския съвет, който трябва да вземе решението с консенсус.

Но тази арбитражна функция на Европейския съвет не е ограничена единствено и само до изброените материи. В много случаи, когато решенията засягат определени интереси на държавите-членки и не може да бъде постигнато съгласие, проблемите се поставят за разглеждане и вземане на решение в рамките на Европейския съвет.

Неотдавнашен пример в тази посока е утвърждаването на европейския патент. Както знаете той дълги години не беше утвърден, имаше различия, но неговото приемане беше разглеждано от Европейския съвет и в крайна сметка регламентът беше приет...

Третата функция на Европейския съвет е да дава общи политически насоки на Съюза. Той дефинира целите и насоките на развитие на Съюза. Така например в областта на правосъдието и вътрешните работи Европейският съвет предвиди, планира своята дейност, своята програма първоначално в т. нар. Стокхолмска програма, а след това в т. нар. Програма от Хелзинки.

Но има две области на координирано действие между държавите, в които Европейският съвет има ключова роля. Първата са външните отношения на Съюза, където Европейският съвет трябва да дефинира основните цели и насоки на Съюза в тази област. Другата област, в която Съветът има ключова роля, е икономическото сътрудничество. В тази област Съветът определя насоките на развитие на икономическата политика на държавите-членки и на Европейския съюз.

Що се отнася до връзките на Европейския съвет с Европейския парламент, трябва да отбележим, че те са изключително слаби. На първо място Председателят на Европейския парламент бива изслушван в началото на всяко заседание на Европейския съвет, но той не участва в дискусиите. След своята реч той напуска залата. На следващо място Европейският съвет се отчита пред Европейския парламент, но единствено и само с информационна цел. Председателят на Европейския съвет осъществява регулярни срещи за обсъждане на текущите въпроси било с Председателя на ЕП, било с председателите на отделните политически формации в рамките на Парламента. Тук трябва дебело да подчертаем, че Европейският парламент не разполага с никакви правомощия да осъществява контрол по отношение на Европейския съвет.

Това, което беше изменено с Договора от Лисабон, е всъщност **превръщането на Европейския съвет в политически център на Съюза**. Европейският съвет вече разполага с най-голямата политическа легитимност в рамките на Съюза. Тази ключова политическа роля се потвърждава и от факта на повишената ефективност на Европейския съвет като институция, което се подсилва и от факта, че той вече има и постоянен председател. Той е този, който взема политическите решения на Европейския съюз. Останалите институции – Парламент, Съвет, Комисия – всъщност технически изпълняват именно тези политически решения, което всъщност води след себе си едно отслабване на ЕК и до маргинализация на ЕП.

2. Съветът на министрите – сложна структура и още по-сложна технология на постигане на решение.

Втората по важност институция е именно Съветът на министрите. Лисабонският договор не променя съществено уредбата относно Съвета на министрите. Неговият състав и учредяване остава идентично. Той се състои от представители на държавите-членки на министерско равнище. Това означава, че функционерите, администрацията вътре в рамките на Съвета не биха могли да участват при вземането на съответните решения. Разбира се, тези сътрудници могат да участват в дебатите, могат неформално да заместват министъра, но те нямат правото на глас. С глас разполага единствено съответният представител на министерско равнище.

2.1. Съветът на министрите е една институция (т. е. имаме един единствен Съвет на министрите), тя е единна, но може да заседава в **различни формати** или състави. Всеки един от тези състави е Съвет на министрите и разполага с тези правомощия, които има съответната институция. Така например, министрите на земеделието биха могли да вземат решения в областта на външните отношения, ако те го пожелаят.

Без съмнение познавате християнската концепция за Светата троица или триединството: три различни форми, обединени в едно. Подобна е концепцията при Съвета на министрите – имаме десет състава, десет формата, но един Съвет на министрите. Нито един от форматите или от съставите не е ограничен по отношение на националната си компетентност.

Това, което всъщност променя Договорът от Лисабон, е намаляването на броя на тези състави. Историческият преглед показва, че броят на тези състави е достигал двадесет. Което, разбира се, води след себе си до невъзможност за координиране на политиката и воденето на една обща цялостна политика. Ето защо Европейският съвет взе решението този брой на съставите да бъде **ограничен на не повече от десет**.

На първо място това е съставът по общи въпроси, който се събира минимум един път месечно и неговата компетентност е да решава въпроси, свързани с т. нар. хоризонтална

компетентност, относно политиката на Съюза, общо координиране и всички въпроси, свързани с институционната рамка на Съюза.

Съставът по външните работи се събира също минимум веднъж месечно и се председателства от Върховния представител по въпросите на външните работи и сигурността.

Съставът ЕКОФИН или Съвет на министрите в състав министри на икономиката и финансите заседава също минимум веднъж месечно.

Съставът министри на правосъдието и вътрешните работи се събира минимум веднъж на два месеца.

Съветът в състав министри на транспорта се събира също минимум веднъж на два месеца. Този състав (Съвет на министрите на транспорта) не заседава единствено и само по въпросите на транспорта, а по въпроси от всички области, свързани с т. нар. „мрежи“: транспорт, телекомуникации, енергетика.

Съставът по конкурентоспособност заседава също минимум веднъж на два месеца. Този състав разглежда въпросите, свързани с вътрешен пазар и т.нар. микроикономически въпроси.

Съветът по социални въпроси и защита на потребителите заседава минимум веднъж на три месеца.

Съставът по земеделие и риболовство – минимум веднъж всеки месец.

Съставът по околна среда – минимум веднъж на два месеца.

И последният състав, на младежта, културата, образованието и спорта, заседава най-рядко.

С наличието на толкова много състави основният проблем, който стои пред Съвета, е именно **въпросът за координираността**.

На първо място трябва да се избегне възможността всеки състав по един и същи въпрос да взема различни становища. Когато се разглежда позицията на Съюза при търговските преговори със Световната търговска организация е недопустимо позицията на Съвета по селско стопанство и рибарство да бъде несъвместима с позицията на състава, който разглежда външните отношения, или с позицията на състава, който разглежда конкурентоспособността. Разбира се, тук трябва да

кажем, че Съветът по общите въпроси е този, който трябва да съблюдава координацията между дейността на отделните съвети, но, разбира се, това, трябва да го кажем, е само принцип. Всеки месец в дневния ред на заседанията на Съвета по общи въпроси има една точка, която засяга именно разглеждане дейността на останалите състави на Съвета на министрите, но никога няма дебат по тази точка...

Реално координацията се осъществява на ниво Комитет на постоянните представители, известен като КОРЕПЕР. Както знаете, този комитет се състои от постоянните представители с ранг на дипломати на съответните държави-членки пред Европейския съюз. Те осъществяват редовни срещи в рамките на седмицата и осигуряват подготовката на заседанията на всички формати или състави на Съвета на министрите. Т.е. те много добре познават какви са различните мнения, виждания, какви са мненията на отделните състави на Съвета на министрите. Съответно те могат да координират тези техни позиции.

2.2. Каква е структурата на работа вътре в рамките на Съвета. Първата такава структура, това е Председателството. С изключение на Съвета на министрите в състав външни отношения, където се председателства от Върховния представител по външната политика и сигурността, всички останали състави на Съвета се председателстват от държава-членка, която съответно се сменя („ротира“) на всеки шест месеца. Беше предвидено в рамките преговорите по Лисабонския договор тази система да бъде променена...

Единият от възможните подходи беше да се направи председателство в рамките на една година, което обаче означаваше държавите-членки да се ротират и да поемат председателството веднъж на трийсет години, което беше недопустимо и неприемливо за тях.

Друго виждане беше да се предостави на Председателя на Европейската комисия да председателства съставите на Съвета. Но това е формула, която трудно би могла да проработи, тъй като Европейската комисията следва да участва в заседа-

нията на Съвета с оглед защита на собствената си позиция. В някои случаи би се стигнало до хипотезата, при която Председателят на Комисията, като председател на Съвета, трябва да намери компромис, който е против решението на самата Комисия. Именно тези пречки показват защо той не би могъл да изпълнява едновременно тези две функции.

Поради тази причина формулата на ротиране на председателството беше запазена, но Договорът от Лисабон въведе все пак една малка промяна: председателство на екипна основа, три държави, които последователно ще упражняват председателството, следва да работят заедно, като се ангажират да осъществяват обща политика, да я координират, следователно да следят за осъществяването на тази политика в рамките на тяхното председателство.

2.3. Какви са правомощията на самото председателство?

На първо място чисто организационни функции: да подготвя материално заседанията на Съвета на министрите, да определя дневния ред, да следи за подготовката на самите заседания в съставите. Но не това е най-важното. Най-важната негова функция се състои в това той да намери компромис между различните държавите-членки. Това е една изцяло **политическа функция**. Независимо от факта, че Съветът разполага със законодателни правомощия, той не действа като типичен законодателен орган, като парламент. В рамките на един законодателен орган могат да бъдат предложени изменения, да бъдат дебатираны, да бъдат гласувани тези изменения, и след това да бъде гласуван окончателният текст. А в рамките на Съвета на министрите, всяка една от държаните изказва свое становище, своя позиция, и на базата на тези позиции председателството следва да намери един общ глобален компромис. Всички държави-членки изчакват предложението, **компромиса**, който трябва да предложи председателството, и те да се произнесат върху него.

2.4. Как се осъществява **самият процес на вземане на решения** вътре в рамките на Съвета на министрите? Всяко едно

предложение за законодателен акт, което идва от страна на Европейската комисия, следва да бъде разгледано в работна група. Съветът разполага с над двеста подобни работни групи, всяка една от тях специализирана в рамките на своята тясна специализация.

Така например имаме групи за сухопътен транспорт, железопътен транспорт, въздушен транспорт, морски транспорт, всяка една от тези области има специална работна група; същото е относно пилета, крави, овце. Всяка една от тези специализирани работни групи се състои от национални представители на министерствата, които пристигат в Брюксел за да заседават. На тези заседания те са придружени от аташе към постоянното представителство, който трябва да осъществява координацията и ръководството на тези срещи.

Основната задача на работните групи е да постигнат съгласие по техническите въпроси, докато всички останали въпроси следва да бъдат решени на по-високо ниво. Но никой не може да каже кои са точно техническите аспекти и кои са политическите. Така понякога един на пръв поглед изключително технически въпрос крие в себе си тежки и важни политически измерения.

Спомням си дебата, който осъществихме относно замяната на старите електрически крушки с волфрамова жичка с новите енергоспестяващи, т. е. екологични електрически крушки. Сами можете да прецените, че става дума за един преди всичко технически въпрос. Коя система е по-рентабилна и коя от тези системи консумира по-малко електроенергия? Но зад това техническо решение стои един преди всичко политически въпрос, а именно способността на националните индустрии да се адаптират към тази промяна.

Някои национални индустрии се оказаха неконкурентоспособни, неготови да адаптират своето производство, било заради конкурентния натиск, било заради други причини, което, разбира се, водеше след себе си до нарастване на безработицата. Това показва, че в своята същина, въпросът за електрическите крушки не е технически проблем, т.е. само на пръв поглед

бихме могли да кажем, че това е технически проблем, който следва да бъде регулиран именно от работните групи.

В рамките на тези работни групи, ако те бъдат добре председателствани, което не винаги се случва..., има два основни етапа на работа. Първият етап трябва да осигури, да гарантира, че всичките 27 делегации, които участват в заседанието, разбират по един и същ начин предложението, направено от страна на Европейската комисия. Всяка една от държавите има самостоятелна юридическа и правна традиция, всяка една държава по различен начин разбира предложението за един нормативен акт. Ако не сме сигурни, че всеки един разбира по еднакъв начин предложението на Комисията, то няма нужда от дебат, тъй като всяка една от делегациите ще говори на собствения си език за нещо, което е различно от предложението.

Като чуя предложението или изказването на един делегат от друга делегация, аз бих могъл да кажа: „Този човек е луд, той е абсолютен глупак...“. Но след време да установя, че всъщност ние не можем да се разберем, само защото говорим на различни езици по едно и също предложение. И не само в лингвистичен смисъл.

Това идва да ни каже, че когато някой от вас участва след това в бъдещото председателство на България на Съвета на министрите, когато пристигне едно предложение от страна на Комисията, ние изискваме от нея всяка негова разпоредба да бъде съпроводена с обяснение за това какво Комисията е искала да каже в този член, и в първата част от работата на работната група ние предоставяме на делегациите именно този документ и не искаме от тях да изразят позицията си по текста, а да поставят допълнителни въпроси, които да помогнат да бъде изяснено съдържанието на съответния текст.

И едва на този основа вече може да преминем към дебата, където всяка една делегация изказва своята позиция член по член, като тези мненията биват отчетени в бележките под линия за всеки един от нормативните текстове.

Едва след това вече ние се стараем да намалим тези бележки под линия за всеки един от текстовете, било като нами-

раме компромис, било като даваме разяснение на страните по такъв начин, че те самите да оттеглят своите предложения или възражения. Въз основа на този дебат може да се стигне до ситуация, при която по определени технически аспекти и норми би могло да бъде постигнато съгласие на ниво работни групи. В такива случаи тези разпоредби се препращат на ниво КОРЕПЕР, който ги приема без дебат, и след това отново се изпращат на ниво Съвет на министрите, където също се гласуват без дебати. Но в по-голямата част от случаите това не е възможно...

Именно тук е една от основните роли на председателството, да прецени от кой точно момент нататък е непродуктивно, безполезно е да продължи дебата на ниво работна група и следователно даденият текст трябва да бъде качен за разглеждане на по-горно ниво, т.е. на ниво Комитет на постоянни представители.

В този случай текстът се изпраща на ниво постоянни представители, които, от своя страна, трябва да го обсъдят и да бъде качен за разглеждане на ниво Съвет на министрите. Този момент е изключително важен и от друга гледна точка. В някои държави, които са добре организирани, има такива примери, този момент бележи и прехвърлянето на компетентност, материята, която се разглежда, бива изтеглена от ресорното министерство, което разглежда акта, и бива прехвърлена на органа, който е натоварен с разглеждането на европейските въпроси в рамките на всяка една държава. Много често под шапката на министъра по европейските въпроси или директно под шапката на министър-председателя се организира междуминистерска група, която да следи за координацията и за позицията, която съответната държава трябва да заеме по съответното предложение. Това е моментът, в който трябва да бъде определена и основната позиция на държавата в рамките на бъдещите преговори.

2.5. На този стадий можем да разграничим три типа проблеми, които могат да възникнат пред съответните държави в преговорите.

Първата група проблеми е свързана с консервативността на бюрокрацията на ресорните министерства. Може би сте срещали, познавате тази ситуация, при която служителите казват „Ние го правим така вече 50 години, защо Европа трябва да дойде и да промени начина ни работа?“. Тези проблеми много често биват затворени на по-горно ниво, те отпадат, те не се разглеждат. Именно затова, когато се води дебатът на ниво КОРЕПЕР, обикновено постоянните представителства премахват около 20-30 бележки под линия, които са свързани с подобни забележки относно позициите на държавите и излезли от ресорен министър.

Следващата група проблеми или точки са съществени за държавата-членка, но не са с приоритет. Това са точки, по които в рамките на дебата може да се преговаря и след това могат да бъдат изоставени. Но никой не знае това в момента и ние продължаваме да държим на тях.

Третата група, това е т. нар. „тънка червена линия“, това са всички онези аспекти, от които националните представители не трябва да отстъпят по никакъв начин.

Целият интелект на преговорите се състои в това вие да можете да изтъргувате именно втората категория точки или проблеми, които сте дефинирали в преговорите, като казвате: „да убедихте ме, аз ще се откажа от тази своя позиция, но за сметка на това вие ще ми дадете нещо, на което аз изключително много държа“ – и тук поставяте въпросите, от които вие не бихте могли да отстъпите.

И един съвет, който бих могъл да дам на тези от вас, които ще участват в бъдеще в подобен процес: *не се застъпвайте непременно за една точка, ако не можете достатъчно добре да се аргументирате*, да кажете защо държите на нея. Ако вие кажете: „имам следния проблем, тази точка за мен е важна поради тези и тези причини“, всички участници в дебата ще ви изслушат, но ако просто настоявате, без да можете да се аргументирате, никой няма да ви слуша, ще ви игнорират...

Вторият съвет: *бъдете отстъпчиви в дебата*. Не се застъпвайте непременно за една формулировка, която на вас ви изглежда на пръв поглед необходима за постигането на жела-

ния резултат, напротив, изчакайте, разберете, защото можете в крайна сметка да постигнете желания резултат със способности, които в началото не можете дори да си представите. Именно затова е необходимо в първоначалния етап да покажете ясно какъв е вашият проблем, защото така Комисията и другите държави-членки ще могат ясно да кажат: „Изчакайте, имаме друго предложение, което може да даде разрешение на вашия проблем“.

КОРЕПЕР ще изследва всяка една от тези позиции, които държавите-членки са застъпили, като се опитва да ги редуцира, постигайки консенсус, намирайки компромис. Има случаи, в които по всички точки се намира консенсус. Тогава целият текст се изпраща в Съвета за гласуване без дебат. В обратния случай, когато не е постигнат консенсус по всички точки, трябва да бъдат посочени точките, по които следва да се произнесе самият Съвет в състав министри, т.е. на най-високо политическо равнище.

Тук трябва да кажем, че трябва да бъдем и *изключително точни в избора си* – кои въпроси трябва да бъдат разгледани от Съвета в състав министри. В дневния ред на Съвета обикновено има десетина-двайсет точки няма как по всяка точка да се разглеждат по 7-8 такива предложения, защото заседанията на Съвета, само в този формат, ще продължат цяла седмица. Министрите пристигат рано сутринта и си тръгват късно вечерта. Имайте предвид, че само по една точка обикновено дебатите траят около час и половина. Ако имате десет въпроса, които трябва да се разгледат в една точка от дневния ред, то само с обсъждането на тази точка ще мине целият ден...

Не може да очаквате министрите да разглеждат въпроси, които са преди всичко технически, те са политици, не инженери. Така например, ако вие сте им предложили да вземат решение или да дискутират какъв да бъде процентът на оловото в бензина, така че той да бъде щадящ за околната среда, имайте предвид, че те няма да бъдат компетентни да вземат подобно решение. В най-добрия случай те ще изчетат бележките, които техните сътрудници са подготвили, но няма да участват в реален дебат, тъй като самите те нямат познания

по материята. Това идва да ни покаже, че КОПЕПЕР следва да постави на вниманието на министрите само онези въпроси, които са от политическо значение. И най-често това се прави във формата на въпросник. Например, въпросът може да се постави: това или това решение приемате вие като допустимо решение по дадена точка от дневния ред.

Министрите дебатира, води се стенограма, записки, които след това да послужат като основа за постигането на съгласие.

И това е ролята на председателството, именно въз основата на тези 27 мнения, които ще бъдат застъпени в рамките на дебата, то да намери онези пресечни точки, които ще позволят да се намери компромисно решение.

След заседанието на Съвета на министрите Председателството изпраща на КОРЕПЕР един консенсусен текст, който следва да бъде подложен на дебат в рамките на Комитета и съответно да бъде подобрен. И ако отново вече срещнем проблеми по отношение на редакцията на този текст, той отново бива изпратен на вниманието на министрите за допълнителен дебат с поставянето на нови въпроси около този текст. Реално когато останат един-два практически въпроса, тогава се осъществява и реалният дебат вътре в рамките на Съвета на министрите.

Понеже преди малко един от вашите колеги ме попита за прозрачността на работата на Съвета на министрите, трябва да кажа, че всъщност реално, поставените въпроси в рамките на КОРЕПЕР никога не намират своето решение в рамките на публичния дебат, който ще се осъществи. В началото се изказват позициите на всяка една от държавите-членки, след което председателството казва: „Вече е време е за обяд“. След това ние реално водим дебата по време на самия обяд. След него председателството излиза и казва: „Постигнахме решение по дадения проблем“.

И това лесно може да бъде обяснено – трудно е за министър, който е защитава една позиция в продължение на дни и седмици, изведнъж публично да каже: „Аз изоставям тази идея“... Много по-лесно е да го направи в частен разговор, при затворени врати.

Това идва да покаже, че най-важната структура в рамките на процеса на вземане на решение не е самият Съвет, а именно Комитетът на постоянните представители, на чието ниво се вземат всъщност всички най-важни решения. Министрите заседават, за да дадат политическите насоки, да дадат ориентацията, но не са там, за да водят преговори. Именно въз основа на тези политически ориентации трябва да се търсят решенията от професионалните представители, т.е. от лицата, които заседават в КОРЕПЕР. Това е лесно обяснимо, самите членове на КОРЕПЕР се познават много добре, те са постоянно пребиваващи в Брюксел, срещат се няколко пъти седмично, разбира се, не само в рамките на заседанията на КОРЕПЕР, а и извън тях, те са достатъчно наясно, за да могат да намерят решения, познават много добре своите позиции.

Всъщност **КОРЕПЕР представлява един клуб** и преди няколко години „Файненшъл таймс“ публикува статия за КОРЕПЕР, озаглавена: „Те работят заедно, те се хранят заедно, те спят заедно“. Всъщност, когато казваме „те спят заедно“, това означава, че те прекарват дълги нощи, работейки и търсейки компромис...

Все пак трябва да знаем, че постоянните представители получават инструкции за всяка една от срещите си от техните правителства, не са напълно свободни в своята дейност. Но те трябва да са способни понякога да не следват насоките, дадени им от националните правителства, защото могат да виждат, че би могло да бъде постигнато такова споразумение, което да бъде много по-благоприятно за тях, отколкото това, което е зададено като позиция от страна на националното правителство. Разбира се, това все пак е рискована игра, тъй като ако позицията, която застъпват, не се хареса на националното правителство, могат да бъдат изпратени за посланици например в Монголия... По тази причина „Франкurt Алгемайне Цайтунг“, който също написа статия за КОРЕПЕР, я озаглави: „Национални представители, национални предатели“ – по-точно национални издайници, защото „предател“ е вече тежка дума.

Но трябва да знаем, че що постоянният представител ведъж каже „да“, то неговото националното правителство трябва да го подкрепи, защото в противен случай, ако се получи разминаване на позициите, самото национално правителство губи целия си кредит на доверие пред своите партньори.

2.6. Последната точка относно Съвета на министрите – как се гласува в Съвета на министрите.

Първи януари 2014 г. маркира една важна промяна по отношение гласуването в Съвета, защото на тази дата ще бъде изоставена старата система, с която се гласува, и ще бъде заменена от новата, предвидена с Договора от Лисабон.

Настоящата система за гласуване с квалифицирано мнозинство почива на т. нар. „оразмеряване на гласовете“, според което всяка държава разполага с определен брой гласове, които не са равни и не са пропорционални на населението на съответните държави-членки. Както виждате на тази таблица, населението на Полша е около половината от населението на Германия. Но Полша разполага с 27 гласа, а Германия с 29 гласа...

Другият проблем, който можем да видим тук, е че Малта, която има около 250 000 жители, разполага с 3 гласа; а Германия, която има 80 млн. жители разполага с 29. Тоест. системата на гласуване с квалифицирано мнозинство е деформираща, тя дава приоритет на малките държави!

В досегашната ситуация в Съвета на министрите имаме 345 гласа, като квалифицираното мнозинство се изчислява на 255 гласа, т. е. 91 гласа се явяват блокиращо малцинство. Или три големи държави плюс една малка могат да блокират вземането на решение в Съвета. Лисабонският договор, целеше да реформира тази система, като я направи по-пропорционална и по-демократична.

Но ако се следва единствено и само демографският критерий, то в този случай малките държави ще бъдат винаги дефаворизирани. Следва да бъде намерен баланс между големите и малките държави. Разбира се, този въпрос е изключително чувствителен с оглед на националната чест и достойнство и

защитата на националните интереси, но на практика той създава изключително тежки проблеми. Всъщност в рамките на Съвета една държава-членка не гласува на основата на идеологически разбирания, а на основата на защитата на националните интереси, без значение какво е националното мнозинство, дали е дясно или ляво.

За тези 20-25 години, които прекарах в Съвета, никога не видях вот, който да противопоставя големите на малките държави. Всъщност държавите се групират на базата на това дали фаворизират земеделието или не толкова, дали имат автомобилостроене или не. Държавите никога не се обединяват според това колко население имат, но все пак не можем да не държим сметка и за това измерение.

Компромисът, постигнат с Договора от Лисабон, всъщност изисква вот от 55% от държавите-членки, представляващи 65% от населението на Съюза. Един нормативен акт в рамките на Съюза не би могъл да бъде приет, ако зад него не застават 2/3 от населението на Съюза. И това, че 55% от държавите-членки трябва да подкрепят това предложение означава, че всъщност малките държави биха могли да блокират съответното решение. Просто „малките държави“ представляват повече от половината от държавите-членки на ЕС.

Това са двата елемента, върху които е построено новото квалифицирано мнозинство, както е записано и както трябва да се прилага от 1 януари 2014 г.

Но за тригодишен период, т. е. **между 2014 г. и 2017 г.**, всяка държава-членка за всяко конкретно гласуване може да поиска да не се прилага новата система, а гласуването да се осъществява по старата система. Всъщност това решение бе прието, за да се удовлетвори искането на полското правителство. Парадоксалното в ситуацията е, че новата система дава по-голяма тежест на Полша, отколкото старата система. Това въобще не интересуваше полското правителство, тяхната основна цел беше противопоставяне срещу Германия. Защото в старата система те имаха гласове почти колкото Германия, докато по новата система те ще бъдат с половината тежест, от тази на Германия.

Към тази система, за да се постигне съгласие, да се вземе решение, беше, така да кажем, съживено едно старо решение, а именно *компромисът от Янина*. Ако едно малко или слабо малцинство се противопостави на приемането на това решение, следва дебатът по дадения акт да бъде продължен и гласуването да бъде отложено с оглед да се постигне консенсус в разумен срок. Виждате самите числа на този компромис, а именно, че 1/3 от населението и от държавите-членки следва да са се противопоставяли, това може да бъде изчислено като 9 държави-членки, представляващи 27% от населението на Съюза. В този случай, ако те се противопоставят, дебатите по дадения текст ще продължат и накрая ще се пристъпи към гласуване.

2.7. Накрая ще разгледаме само още един въпрос, който също изглежда доста парадоксален. Според моята статистика само за миналата година над 83% от решенията на Съвета бяха постигнати с единодушие в области, където е достатъчно да се гласува с квалифицирано мнозинство. Тогава може да поставите въпроса „Защо ни е необходимо гласуване с квалифицирано мнозинство, след като Съветът взема по-голямата част от решенията си с единодушие?“.

Всъщност, колеги, има **доста голямо различие между единодушието и квалифицираното мнозинство на политическа основа**. Ако се изисква единодушие и вие кажете „Не“, то съответното досие е окончателно блокирано. Докато по отношение на квалифицираното мнозинство вие можете да кажете „Не“, тогава другите държави-членки ще кажат: „Добре, ние ще намерим решение без вас“. Т. е. ще загубите 100% от това, което искате...

Какво правите в този случай? Вие започвате да преговаряте с държавите с цел да вземете част, от това което искате, за да не загубите всичко, и тогава можете да искате да постигнете 50 или 60% от това, което сте си набеязали като цели. От тази гледна точка наличието на единодушие всъщност фаворизира блокирането на решение, докато **квалифицираното мнозинство насърчава дебата, преговорите** за постигане на

решение. Когато държавите са насърчени да водят преговори с оглед постигането на решение, накрая най-резонното нещо е да бъде постигнато на единодушие.

Тази тенденция е насърчена от два фактора. Първият е реципрочното доверие между държавите-членки. Ние няма да поставим една държава в малцинство преди да сме изучили внимателно, детайлно нейната позиция, нейните проблеми. Това означава, че всъщност държавите ще участват и ще се намесват тогава, когато за тях даденото решение реално поставя сериозен проблеми. Така например Чешката република, която иска да се чуе нейният глас по всички въпроси, да вземе отношение по всички въпроси, накрая всъщност постига друг резултат: никой не я слуша...

На френски език имаме една поговорка, която изразява българската поговорка за лъжливото овчарче – когато много често викате, че вълкът идва, а той не идва, ще дойде ден, когато той наистина ще дойде, но вече никой няма да ви слуша и да ви се притече на помощ. Но когато вие ясно покажете, че за вашата държава конкретния акт или текст поставя сериозен проблем, тогава всички останали ще се опитат да намерят компромисно решение. Дори и вие да заявите, че ще гласувате против.

Спомням си един доста фрапиращ за мен случай: преговорите по една директива за шоколада. Трябваше да приемем директива, която да регулира какъв ще бъде състава на продукта шоколад, за да може във всички държави да се продава един продукт, който ще носи името „шоколад“. А всъщност основният проблем при шоколада е процентът на какаото в съответния продукт. Мисля, че това което решихме, беше този процент да бъде 60%. Но Белгия произвежда шоколад, който съдържа 75% какао. В рамките на работите на Съвета Белгия каза: „Аз гласувам с „Не““. Тогава председателстващият Съвета каза: „Спираме дебата по тази точка, тъй като нашият белгийски колега ясно показва, че за Белгия въпросният акт поставя сериозен проблем и ние трябва да намерим решение“. Тогава белгийският представител каза: „Мен това не ме е интересува, каквото и да предложите аз ще гласувам с

„Не“... Това, което в крайна сметка реши Съветът беше, продуктите, които съдържат какао повече от 60% до 75%, няма да се наричат шоколад. Ще се наричат продукти от семейството на шоколада. В крайна сметка Белгия получи своя подарък, дори като гласува против. Всъщност това идва да илюстрира доверието между отделните държави-членки.

Много често на заседанията на Съвета ще чуете и тази магическа формула: Един министър ще каже *„Това предложение не ми харесва, но в знак на солидарност аз няма да му се противопоставя“!*

Вторият елемент, поради който тази система действа, се състои в това, че в Съвета на министрите не се гласува на базата на никакви идеологически позиции, а на базата на чисто прагматични критерии. Ако гласувате или осъществявате своята политика на основата на никакви идеологически разбирания, ако дадената политическа партия е в малцинство, то тя ще бъде непрекъснато в малцинство за период от 4 или 5 години, което в крайна сметка ще доведе до доброволното напускане на Европейския съюз от тази държава, защото нито една държава няма да търпи за толкова дълъг период тя да бъде negliжирана, да бъде малцинство.

Мнозинствата в Съвета всъщност варират в зависимост от материите: имаме едно мнозинство в областта на селското стопанство, друго в областта околна среда и т. н. При тази ситуация ако един ден вие сте в малцинство, то на следващия ден вие може да сте в мнозинството. На тази основа можете да осъществите преговори и да сключите споразумение с другите държави-членки, защото можете да кажете: „Да, днес аз съм в малцинство, но ми помогнете, защото утре вие ще бъдете малцинство, когато аз ще бъда мнозинство“.

2.8. И наистина последният въпрос, който трябва да разгледаме в рамките на изложението относно гласуването в Съвета, е да си отговорим на въпроса **кой гласува против**.

Държавата, която най-често е в малцинство, е Обединеното кралство. Тъй като, както знаем, то е против Общата селскостопанска политика и заради тази позиция по-голямата част

от текстовете, които се гласуват, го поставят в малцинство в тази материя. Представителите на Лондон обикновено гласуват против, но това не ги притеснява, те знае, че са в малцинство, приемат го и това не е огромна драма за тях нито за държавата им.

Втората държава в класацията е Германия – по отношение на Вътрешния пазар. Тъй като по отношение на т. нар. „либерални свободи“ Германия е една от най-протекционистските държави. Именно поради това тя много често е в малцинство, но по подобие на Великобритания просто го приема...

Третата група са северните държави, които най-често са малцинство по отношение на екологичните въпроси, но единствено и само поради факта, че те искат много по-завишени норми на защитата на околната среда.

Една от основните причини за гласуването против всъщност не е, че държавите не са съгласни с текста. Причината се корени във вътрешната политика. Много често ако този текст бъде приет, той ще има повече негативни отражения върху самото правителство във вътрешнополитически план. Спомням си, че при предишния пакет относно либерализирането на железопътния транспорт, Франция имаше министър-комунист. И напълно очаквано в публичните си изяви той беше изключително неблагоприятно настроен към това предложение. Стигна се дотам дори, че той организираше по време на заседанията на Съвета министрите пред вратите, където се провеждаха заседанията, манифестация на железопътните работници. Но вътре на заседанието той каза: „Вижте, аз ще гласувам с „Не“, защото съм задължен, но Ви моля, продължавайте, напредвайте в работата. Защо? Защото в Европа има две големи железопътни компании. Това са немските железници и френските железници – SNCF. За нас тази либерализация е добра, за нас тази либерализация носи полза. Така че продължавайте.“ И по време на заседанията той напусна залата, отиде в бара и пиеше уиски, тъй като, както знаете, всички министри комунисти пият капиталистически напитки... Но тогава, когато трябваше да се гласува самият текст,

той вече не беше министър, така че Франция можеше спокойно да гласува с „Да“...

Това идва да покаже, че много често националните правителства се опитват да постигнат на европейско ниво това, което не могат да постигнат на национално ниво. Това им позволява по-късно да кажат: „Не съм виновен аз за това. Виновни са технократите в Европейската комисия“. Но често забравят да споменат, че текстовете се приемат от Съвета и Европейския парламент. Т. е. приемат се именно от тях. Това е политическият живот...

3. „Европейската комисия – симпатичният губещ“.

Естествено следва разглеждането на Европейската комисия. Виждате и самото провокативно заглавие...

3.1. Нека започнем с разглеждане на номинирането на ЕК. На пръв прочит промените, които въвежда Лисабонският договор, изглеждат чисто козметични. Председателят на Европейската комисия се номинира¹ от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство и се избира от Европейския парламент с мнозинство от неговите членове.

Процедурата по номиниране и избиране на председателя на ЕК и преди беше същата като развитие, но тогава терминологията беше друга. Говореше се, че Европейския парламент утвърждава Председателя на Европейската комисия, докато сега използваме израза „избира“. По принцип това е едно и също. Дали ще бъде избран или ще бъде утвърждаван – и в двата случая Европейският парламент трябва да гласува. Но Европейският парламент прие на сериозно термина „избира“, което, от своя страна, наложи изискването Председателят на ЕК да бъде от същото политическо семейство, каквото е мнозинството в Европейския парламент. Това означава, че е необходимо да се осъществи процес на консултиране преди той да бъде подложен на гласуване, а това засилва влиянието

¹ Изразът „номинира“ трябва да се разбира като „предлага“, не като „значава“, както неправилно медиите сякаш наложиха у нас (бел. ред. А. С.).

на Европейския парламент по отношение номинирането на Председателя на Европейската комисия.

Разбира се, това ще важи за Комисията след тази на Барозу, но Европейският парламент изложи виждането си, че при бъдещите избори за Европейски парламент, основните политически листи трябва да бъдат ръководени от кандидат, с когото да бъде обвързани като евентуална номинация за председателския пост, в случай че съответната политическа формация спечели мнозинство. По този начин Европейският парламент се структурира в класическата форма, която познаваме. Членовете на Европейската комисия се номинират от Съвета въз основа на предложения от държавите-членки след получаването на съгласие от страна на Председателя на Европейската комисия. Кое то идва да покаже, че държавите-членки следва да осъществят преговори относно имената на бъдещите комисари.

Комисията, съставът, трябва да получи одобрението на Европейския парламент. Европейският парламент приема това свое правомощие доста сериозно и заради това той осъществява стриктен контрол върху капацитета на членовете, номинирани за Европейската комисия.

Така в рамките на първата комисия на Барозу Председателят беше принуден да помоли италианското правителство да оттегли своята първоначална кандидатурата и да номинира нов член на Европейската комисия от Италия, тъй като не получи одобрението на Европейския парламент. Както пък добре знаете, в рамките на втората комисия на Барозу Европейският парламент поиска да бъде заменена кандидатурата на българския комисар...

Върховният представител за външната политика и сигурността се номинира от Европейския съвет, но също така той е Зам.-председател на Европейската комисия.

Мандатът на Европейската комисия е пет години, като Европейският парламент може да ѝ гласува вот на недоверие с 2/3 мнозинство от членовете си. Но подобна хипотеза досега не се е реализирала в историята на Европейския съюз...

Договорът от Лисабон предостави възможността на Председателя на ЕК да иска оттегляне или оставката на член на Комисията ако счита, че той не може да изпълнява своите функции. Този текст, това правомощие беше реализирано и доведе до оттеглянето на кипърския еврокомисар по здравеопазването, който беше заподозрян във връзки с тютюневото лоби.

В същото време членовете на Европейската комисия не са персонално отговорни пред Европейския парламент. Разбира се, Европейският парламент може да поиска от Председателя на Европейската комисия даден еврокомисар да бъде отстранен, но това зависи изцяло и единствено от волята на Председателя на Комисията. Остава рискът ЕП да гласува недоверие на цялата Комисия...

3.2. Основните правомощия на Председателя на Европейската комисия са следните: одобряването на предложените членове на Европейската комисия, на номинираните кандидати; искането за оставка на даден еврокомисар; решаването на всички въпроси, свързани с вътрешната организация на ЕК; и не на последно място утвърждаването на основните насоки на работата на Комисията. Това са все правомощия, които са характерни и наподобяват правомощията, които има всеки един ръководител на изпълнителната власт в националните държави.

В момента всъщност сме в период на преосмисляне на природата на Европейската комисия. До сега приемахме, че Европейската комисия е представител, защитник на общите интереси на Съюза, а също така, че в нея трябва да бъдат представени всички политически фракции, представени в ЕП. А тенденцията, която беше утвърдена и заради поведението на самия Европейски парламент, беше да се политизира самата Европейска комисия, като нейният състав да бъде определян с оглед на мнозинството в ЕП.

Проблемът при приемането на подобен подход е, че ако бъде приложен, Европейската комисия ще стане изцяло зависима от Европейския парламент. Колкото става тя по-близка до Европейския парламент, толкова е по-отдалечена от Ев-

ропейския съвет, от Съвета на министрите. А колкото е по-малко доверие има Съветът на Комисията, толкова по-малко правомощия има тя...

Докато Комисията продължава да бъде неутрална, както по отношение на Съвета, така и по отношение на Европейския парламент, тя ще може да запази ролята си на арбитър. Тогава тя ще бъде изслушвана и ще бъде чувана както от страна на Съвета, така и от страна на Европейския парламент. Но ако тя бъде все по-зависима от Европейския парламент, то Съветът няма да има никакво основание да я изслушва. Няма нужда той да дискутира с Европейската комисия, защото по съответните въпроси може директно да осъществява дебат с Европейския парламент. Винаги е по-добре да се дебатира с господаря, отколкото с неговите слуги. По този начин Европейската комисия ще загуби своето влияние. Това всъщност е една от основните дилеми в близките години...

По отношение състава на Европейската комисия първоначалната хипотеза беше, че всяка държава има поне по един свой гражданин в нейния състав, най-малко един, но може и двама... И в първоначалния си вариант това беше факт: големите държави-членки имаха по двама комисари, а малките по един. С разширяването на Съюза се постави въпросът за нарастващия брой на членовете на Европейската комисия. Ако подходът, който бяхме използвали, се прилагаше и занапред, щяхме да стигнем до нарастването на Европейската комисия до едно твърде голямо число. Това щеше да доведе до ситуация, в която определени еврокомисари няма да разполагат с портфейл, с реални правомощия и сфери, които да регулира. В предходната комисия на Барозу например имахме комисар по езиковото многообразие (от Румъния). Всъщност той разполагаше с апарат от сътрудници, който беше много по-малък от един отдел, т. е. най-малкото деление, което има структурата на Европейската комисия. Това води до идеята да бъде редуциран броят на членовете на ЕК...

Договорът от Ница предвиждаше, че когато ЕС достигне 27 държави-членки, ще има намаляване на броя на европейските комисари. Лисабонският договор предвиди, че броят

на европейските комисари ще бъде равен на 2/3 от броя на държавите-членки. Но след провала на референдума в Ирландия относно ратификацията на Договора от Лисабон и по желание на Ирландия, се стигна до компромис, според който беше запазен броят на комисарите, а именно всяка една държава да има по един комисар. Кое то всъщност имаше за последица превръщането на Комисията в един класически междуправителствен орган, такъв, какъвто е и Съветът, с тази разлика обаче, че в рамките на Комисията всеки един комисар разполагаше с точно един глас.

В рамките на Европейската комисия едно решение може да бъде взето с мнозинство, което да представлява между 15 и 20% от населението на Съюза. Договорът предвижда все пак, че комисарите са независими по отношение на държавите-членки. Мнението, че Комисията се е превърнала в един междуправителствен орган, може да не бъде споделено, тъй като комисарите не са обвързани с инструкции, давани от самите държавите-членки. Подобно виждане е по-скоро теоретично и юридическо, то не кореспондира напълно с реалността.

Всъщност когато всяка държава-членка има по един комисар, реално тя е обвързана с предложенията, които нейният комисар прави, и трябва да ги подкрепя. А за този еврокомисар животът продължава и след участието му в Европейската комисия. Той най-малко очаква да се върне в националната политика. Т. е. можете сами да си представите, че ако той прекарва мандата си в Европейската комисия като непрекъснато се противопоставя на предложенията на държавата-членка, на която е гражданин, неговата реинтеграция във вътрешно-политическия живот би била доста по-трудна. *Психологически те се чувстват представители на своите държави-членки, независимо че юридически това е обявено за несъвместимо.* Всъщност именно това доведе до фундаментална промяна на функционирането на Европейската комисия.

Тогава, когато се поставя на обсъждане предложение, което има същностно влияние върху развитието, проектът не се дебатира със съответните еврокомисари, а Председателят на Комисията дебатира директно със самите държави-член-

ки и едва когато получи едни по-позитивни насоки от тях, чак тогава поставя дадения текст на обсъждане в колегията на комисарите, където всъщност той така или иначе бива утвърден, тъй като държавите-членки са постигнали съгласие по дадения текст. Кое то идва да покаже, че комисарите са функционери, за които реалността не е точно такава, каквато се очаква по отношение на работата на Европейската комисия...

Председателят Барозу заяви, че в рамките на двете му комисии никога не се е гласувало вътре на заседания на Комисията, и той намира това за много добре. Аз смятам, че това е много зле... Защото какво означава ако няма вот, че всъщност няма дебат и не е имало опозиция, тъй като всичко вече е било регулирано предварително – и очевидно в диалог с правителствата. Основната задача на ЕК е да внася предложения, които да отразяват и да защитават интереса на Съюза като общност, а не да отразяват и да защитават интересите на държавите-членки. Какво означава председателят да постига съгласие между държавите-членки преди да бъде внесен изобщо даден проект. Това означава, че една много малка част от него реално ще отразява и защитава интересите на Съюза, което всъщност разрушава политическата игра вътре в системата...

В обратният случай, ако Европейската комисия сама предложи един изключително амбициозен проект и държавите-членки не се съгласят, в този случай вече ще имаме реален дебат – дебат, който да намери компромиса между общностния интерес и интересите на държавите-членки. ЕК ще покаже ето това: нашето предложение отразява общностния и съюзния интерес, ако вие не сте съгласни – добре, вие решавате, но вие трябва да си понесете отговорността за вашите решения и да носите отговорност за това защо не сте приели този текст.

Системата, която действа сега – всяка държава да има комисар – убива функционирането на самата система, убива самия дебат – дебат, който е необходим, а липсата му се отразява върху общественото мнение. Но моля ви не тълкувайте погрешно това, което се опитвам да ви кажа. Това не означава, че преди да бъде направено едно предложение от страна

на Комисията, всички елементи на това предложение биват съгласувани с държавите-членки. Консенсусът се постига по отношение на рамката, на основните насоки на дадения акт, докато реално дебатът по-късно ще се състои върху различните елементи вътре в самия текст по реализирането на тези основни насоки...

3.3. Едно от основните правомощия на Комисията е правомощието на законодателна инициатива, всъщност един **квализимонопол на инициативата**. Това означава, че нито един нормативен акт не може да бъде приет, ако не е бил предложен от Комисията. Нито Съветът, нито Парламентът разполагат с такава инициатива. Те единствено и само могат да молят Европейската комисия да внесе предложение...

Договорът от Лисабон добави още една форма на молба към тази система на законодателната инициатива, *т. нар. гражданска инициатива*. Един милион граждани на минимум 1/3 от държавите-членки могат да отправят искане до Комисията да бъде внесено дадено предложение. Но отново трябва да подчертаем: ЕК не е задължена да внесе съответното предложение. Така, както днес е уредена тази система за гражданска инициатива, е **толкова бюрократична**, че нито една инициатива не успя до този момент да покрие всички изисквания, за да може реално да бъде реализирана! Именно поради това много неправителствени организации като „Грийнпийс“, а и синдикатите, всъщност отхвърлиха идеята за използване на тази инициатива.

Защо Учредителните договори предоставят този монопол на инициатива единствено и само на Комисията, а не и на Съвета, нито на Европейския парламент? Заради политически и технически причини.

Политическите причини се състоят в това, че проектът за даден нормативен акт трябва да отразява общия интерес на Съюза. И поради една чисто техническа причина, а именно, че Комисията е тази единствена институция, която защитава и изразява общия съюзен интерес. Техническа причина е и фактът, че даденият нормативен акт следва да бъде при-

лаган еднообразно във всички държави-членки. А Европейската комисия е единствената институция, която разполага с тези компетенции и има необходимата обща визия, която да й позволи да подготви един текст, който да бъде прилаган във всички 28 държави-членки, което изисква детайлно познаване на всички административни системи на държавите-членки.

Преди Договора от Лисабон в материята на правосъдието и вътрешните работи и държавите-членки разполагаха с право на законодателна инициатива, но много често те бяха задължавани да пренапишат своите предложения, защото нямаше как да бъдат приложими във всички държави.

Това, което наблюдаваме в момента по отношение на нормотворческата инициатива на Комисията, е един залез, едно падение на тази инициатива от страна на Комисията. Чисто формално единствено и само Комисията може да внесе даденото предложение. Но самата идея за дадения нормативен акт почти никога не идва от самата Комисия. Всъщност Комисията е с вързани ръце и всъщност **ръцете ѝ са вързани от Европейския съвет...**

Всички нормативни актове, приети в периода на криза, бяха приети по искане на Европейския съвет, като по-голямата част от техните разпоредби бяха предварително посочени в заключенията на Европейския съвет. Независимо, че не е записано изрично, много често самата инициатива идва именно от Европейският съвет. Той приема заключения, в които моли Комисията да осъществи нормотворческата си инициатива, като в самите заключения определя параметрите на тази инициатива.

Много често Парламентът и Съветът записват в отделните актове специален текст, който изисква внасянето на определен законодателен акт. Ако вземем за пример либерализирането на железопътния транспорт, можем да видим, че във всеки един либерализационен пакет присъства член, който посочва, че в рамките на две години ЕК трябва да осъществи проучване на пакета и съответно да внесе предложение на нов акт, който да подобри функционирането на съответната система.

Тук трябва да отбележим и един фактор, който идва от самата Европейска комисия, а именно нейният стремеж да се законодателства все по-малко, но все по-добре. Ако си представим, че моите деца дойдат и ми кажат: „Ние ще работим по-малко, но ще работим по-добре“, аз ще съм сигурен, че те няма как да работят по-добре, но съм сигурен, че ще работят по-малко...

Именно тази политика се превърна в **автоцензура на самата Комисия**, която започна все по-малко да използва нормотворческата си инициатива. Съответно тази политика на самата ЕК доведе до това, че нейните законодателни инициативи започнаха да идват отвън. Което показва, че самата Комисия няма вече тази визия, която имаше преди... Когато нямате политическа визия, вие нямате законодателна програма, с която да реализирате тази политическа визия. Днес тази политическа визия се задава именно от Европейския съвет.

3.4. Първият елемент на пъзела е, че всъщност когато на вас ви е предоставено едно право на инициатива, вие сами определяте **подходящия момент, политически точния момент, в който тази инициатива би се реализирала най-добре. Една инициатива, която е предложена в неправилния момент, никога няма да бъде приета.**

Спомням си две последователни морски катастрофи, едната беше на кораба „Престиж“, съпроводени с петролни разливи. Два месеца по-късно Европейската комисия внесе предложение, което засягаше сигурността на морския превоз на въглеводородни енергийни източници. Това предложение беше прието със забележителна, рекордна бързина. Тъй като пред общественото мнение, стреснато от гледките на едно почерняло море, държавите-членки нямаше какво друго да направят.

Спомням си и друг случай, пряко свързан с няколко публикации в пресата, които показваха, че телекомуникационните компании получават неоснователно завишени печалби от роуминг-тарифите, което в крайна сметка доведе до това Европейската комисия да внесе предложение, което да фиксира цената на роуминг, на трансфера на телефония, когато

се намирате в чужбина. И това предложение беше прието за два месеца от законотворците. Това стана възможно, тъй като ЕК искаше туристите, които заминават във ваканция, да могат да се възползват още от първи юли от новите намалени тарифи. Т. е. изборът на точния момент е изключително важен при инициативата.

Вторият елемент е всъщност изборът на съдържание на дадения акт. Тъй като законодателят все пак не може да предлага изменения, които да излизат извън рамките, очертани от предложението на Комисията. Така ако вие имате предложение, което засяга например картофите, няма как да внесете предложение за изменение, което да засяга картофите и морковите. Защото в този случай ще нарушите правото на инициатива, което принадлежи единствено и само на Комисията. Бихте могли да приемете текст, който да съдържа разпоредби, които не са били предложени от ЕК. Вътре реално можете да променяте съдържанието, но не можете да излизате извън рамките, които са зададени с предложението.

Трети съществен елемент, който засяга инициативата на Комисията, е свързан с качеството на самото предложение и ролята на гражданите при приемането на самия акт.

Договорът задължава ЕК, преди да внесе едно предложение, да осъществи консултации с всички лица, които ще бъдат засегнати от това предложение, което всъщност ние наричаме „представителна демокрация“. Ето защо преди едно предложение да бъде внесено от страна на Комисията, то се предхожда от „Бяла“ или „Зелена книга“, в която Комисията излага своите мотиви, анализира своето предложение, то се публикува и позволява реакция от страна на гражданите, от тези, които са адресати и които ще бъдат засегнати от него. Комисията следва да съблюдава и да вземе предвид всички предложения и постъпили въпроси в рамките на това обсъждане.

Ако някой единично зададе свое становище на сайта на Комисията, много малка е вероятността то да бъде отчетено от самата Комисия. Но разбира се, ако това предложение, този коментар, бъдат направени от голяма неправителствена организация, в този случай ЕК е длъжна да отчете това мнени-

ние и е длъжна да отговори по какъв начин това мнение е било отразено в предложението, което ще направи. Тези отговори са от съществено значение, защото те реално могат да доведат до промяна.

Когато подготвихме Европейската харта на основните права на Европейския съюз, тази Харта беше поставена на сайта и гражданите можеха да реагират в процеса на изработването ѝ. **Аз бях натоварен с това да напиша тази Харта**, разбира се, следвайки основните ориентации – но чисто технически с писалката, аз бях този, който трябваше да напише юридически самия текст. Тогава бях си задал въпроса дали вътре в Хартата трябва за бъде записано правото на отказ от носене на военна повинност, дали имате правото да откажете да полагате тази военна повинност. Аз си отговорих, че няма как това нещо да мине, да постигне консенсус между държавите-членки, и затова не би следвало въобще да бъде повдигано като въпрос и той да фигурира в проекта. По-добре беше да не се записва, вместо да бъде записано, да се води дебат и да се каже „Не“. По-добре е това право да не бъде записано в Хартата. Защо? Защото ако не е написано, можем да очакваме в бъдеще, че Съдът може да разшири и да вмени това право, и то да бъде приложено...

Трябва да призная, че ние получихме хиляди имейли, които бяха в полза на подобно право, което да позволи отказ от военна повинност. Това ме накара да добавя по отношение на свободата на изразяване, че никой не може да бъде задължен да полага военна повинност, но като посочих отдолу като основание именно тази бройка на получени имейли в подкрепа на това право. Мина без каквото и да било възражение и никой не посмя да се противопостави...

Това идва да ви покаже какво е **реалното значение на намесата на гражданите в процеса на изготвяне на предложение** и как то може да се отрази върху самия акт. То ни позволява да видим проблеми, които няма как да ги видим, защото те се реалност в конкретния живот, ще срещнем трудности, които няма как да ги припознаем, защото те идват точно от реалния живот.

Следващият елемент, който оказва влияние върху инициативата на Комисията, всъщност минава през т. нар. „последващи изследвания“ на влиянието на дадения акт по отношение на неговото прилагане.

Преди всяко предложение Комисията следва да направи анализ на влиянието, което ще има то по отношението на икономически, социални, екологични последици, върху живота. Именно тези изследвания ще покажат реално на законодателя какви са реалните последици от това предложение и съответно те да вземат решение в един или друг смисъл. Разбира се, трябва да кажем, че в тези доклади следва вече да се залагат и изследвания за влиянието, което има даденото предложение върху основните права и свободи.

Тези изследвания ни помагат да очертаем и да открием проблеми, които никога преди това не можехме да предположим, че съществуват в дадения отрасъл. Без съмнение знаете, че можем да произведем експлозивни със съставки, произхождащи от селското стопанство. Съответно бихме искали да ги регулираме. Съответно да регулираме селскостопанските торове.

Ние изследвахме тези проблеми през призмата на основните права на човека. Основното право, което това предложение засягаше, беше правото на свободна стопанска инициатива. Най-лесното решение, което можеше да се намери, беше да се забранят определени торове. В същото време беше отчетено, че подобна инициатива нарушава изключително сериозно правото на свободна стопанска инициатива. Това доведе до необходимостта от проучване на други предложения, които бяха много по-рационални, като например това тези продукти да бъдат продавани само през лицензирани търговци. И това решение, което беше още по-просто, всъщност беше прието: търговците да водят регистри за количествата торове, които притежават, и за лицата, на които са ги продали. Ако не беше направено това изследване за влиянието, което ще има това предложение върху правата на човека, ние никога нямаше да видим тази връзка и щяхме да приемем директно забраната, която бяхме предвидили от самото начало.

Независимо, че предложението е реализирано, т. е. е внесено, Комисията има право във всеки един момент да внесе промени в своето предложение.

Договорът предвижда, че Съветът не може да приеме предложение, което не идва от Комисията, т. е. ако предложението за изменение не идва от страна на Комисията, Съветът може да действа единствено и само с единодушие. Това всъщност се явява една основна защита, гаранция на правото на инициатива от страна на Европейската комисия.

Но и тук, трябва да кажем, че ситуацията беше съществено променена. Европейската комисия отдавна не използва своите правомощия в нормотворческата процедура. Тя никога не е изисквала единодушие от страна на Съвета... Защо? Защото когато не е съгласна с предложението на Съвета, прави само една декларация, в която казва: „Аз не съм съгласна с това предложение, но се надявам, че Европейският парламент ще коригира това предложение“.

3.5. Какво се промени? Промени се това, че по-рано нормотворческата процедура изправяше лице в лице Съвета и Комисията. И тогава Комисията имаше нужда от това право да изисква единодушие за решение в Съвета, за да може да насочва самия Съвет.

Днес в по-голямата част от случаите имаме и още един, трети, участник в нормотворческия процес, именно Европейския парламент. И в крайна сметка в този процес Съветът и Парламентът преговарят помежду си, дебатират, без да държат сметка за позицията на Комисията. И когато веднъж вече се постигне съгласието между Съвета и Парламента, какво може повече да направи Комисията? Тя не разполага с правомощията и легитимността да се противопостави на споразумение, постигнато между Съвета и Парламента, т. е. тя е отстранена от тази игра.

И всъщност това, което се получава, е, че от реална институция-актьор, която можеше да насочва процеса, **в момента Комисията играе ролята на медиатор между Съвета и Пар-**

ламентата. А правомощията на един медиатор зависят от волята на страните...

Не трябва да забравяме, че Договорът запазва правомощия на Комисията в рамките на нормотворческия процес: изискването за гласуване с единодушие в рамките на Съвета и правото на самата Комисия да оттегли предложението си. Но тя не използва вече тези свои правомощия. Тя всъщност се задоволява, в случаите, когато Парламентът и Съветът я слушат, да сближи техните позиции. Но все повече и повече Съветът и Парламентът нямат нужда от Комисията. И така виждаме, че влиянието, което имаше Комисията, основано на юридическите способности за влияние върху нормотворческия процес, изчезна и в момента това влияние зависи единствено и само от политическите качества на самия комисар. Европейските комисари разполагат с определени компетенции, една мрежа от влияния, които те реално могат да оказват върху институциите в рамките на този нормотворчески процес. В същото време има европейски комисари, които имат влияние и предизвикват респект, колкото една краставица, с цялото ми уважение към краставицата..., т. е. сами можете да си представите какво ще е влиянието им върху нормотворческия процес...

С други думи все повече се очертава фактът, че Европейската комисия не упражнява съществени правомощия в рамките на нормотворческия процес. Нормотворческата процедура предвижда три етапа, през които трябва да се премине, за да се приеме даден нормативен акт: първо, второ и евентуално трето четене. Системата действа до такава степен добре, че в момента над 70% от текстовете се приемат на първо четене. Този факт показва, че Парламентът и Съветът са засилили своите позиции, а Комисията е маргинализирана. Тя вече няма това реално влияние, което имаше преди. Тя не упражнява своите правомощия в рамките на нормотворческия процес.

3.6. В крайна сметка възможен е въпросът Комисията разполага ли с реални правомощия? Отговорът е „Да“. Това, което Комисията загуби като правомощия и влияния по отношение

на нормотворческия, законодателния процес, тя компенсира със **засилване на нейните контролни правомощия и правомощията ѝ, свързани с изпълнителната власт.**

На първо място ЕС се основава на разбирането за непряката администрация. Основната част от нормативните текстове се приемат на ниво Европейски съюз, не от държавите-членки. Но те се прилагат от администрациите на тези държави. Вече не съществуват например национални законодателства в областта на Митническия съюз. Но можем ли да си представим да премахнем националните митнически администрации, те да бъдат заменени от една обща европейска митническа администрация, която да прилага единствено и само европейските текстове? Предпочете се именно да се запази националната администрация, която да прилага административно изпълнителните мерки на Съюза.

Разбира се, този подход крие рискове, тъй като **националните администрации могат да приложат грешно или неправилно** съответната европейска разпоредба, което от своя страна включва засилването на контролните правомощия от страна на Европейската комисия над националните органи по прилагане правото на Европейския съюз.

Както знаете, съществува отдавна закрепен механизъм, който позволява на Комисията да дава на съд държавите, които нарушават съюзното право. Това е известното ви производство за установяване на нарушения на държавите-членки по 258 на ДФЕС. Ако Съдът установи, че една държава нарушава съюзното право и тя въпреки това продължи да го нарушава, подлежи на финансови санкции. Процедурата по налагането на санкциите обаче е само видимата част на айсберга, повечето случаи или се решават без налагане на санкции, или въобще не стигат до съда, т. е. в повечето случаи проблемът се разрешава между държавата и ЕК по взаимно съгласие. Логиката е ясна: ако една държава не изпълнява своите задължения, това пречи на доброто функциониране на Вътрешния пазар. Иначе казано, на Комисията изрично е предвидена **ролята на пазител на Правото на ЕС**. Ако едно частно лице твърди, че държава нарушава съюзното право, то може да от-

несе въпроса до своя национален съд. Ако националният съд има съмнение дали е нарушена съюзна норма или не, може да отправи преюдициално запитване до Съда в Люксембург и да поиска тълкуване на съюзната норма. Решението на Съда в Люксембург, макар и тълкувателно, има обвързваща сила и националният съд, който е отправил запитването, е длъжен, в случай на положително произнасяне на Съда в Люксембург, да осъди държавата, да констатира, че има нарушение. И според постоянна и изобилна практика на Съда в Люксембург, държавата е длъжна не само да прекрати нарушението си, но и да поправи причинените от него вреди на частните лица.

Съдът на Люксембург не приема никакви извинение, никакви оправдания за нарушенията от страна на държавата, свързани с вътрешно право или други съображения, предполагаемо възможно основание за освобождаване от отговорност е само наличие на извънредни обстоятелства, на форсмажор, но досега няма такъв случай... Например, доколкото държавите се представляват в Съюза и специално по делата пред Съда от правителствата си, Съдът отказва да приеме оправданието на едно правителство, че нарушението е извършено от националния Парламент, примерно чрез изменение на закон, а правителството няма никакъв контрол над парламента си, никаква власт. Съдът казва, че отговорността се носи от държавата.

Съдът в Люксембург приема нещо повече: че държавата носи отговорност дори за нарушения, извършени от нейните съдебни органи, независимо какви са те – последна инстанция или не, включително и от Конституционния съд, независимо дали той е част от съдебната система, както в някои държави, или не е в съдебната система, както е у вас – това произтича от практиката на Съда по австрийското дело *Köbler*. По този начин косвено гражданите имат достъп до съдебен контрол от страна на съюзния съд над нарушенията, извършени от държавите-членки.

Ето **няколко примера** от последно време, единият е свързан със случаите, когато авиокомпаниите отказват да платят обезщетения за пропаднали техни полети. Както знаете, има

съюзен регламент, който задължава авиокомпаниите да обезщетяват пътниците при твърде големи закъснения, или отмяна на полети. Когато избухна исландския вулкан Еяфяекуотъл, авиокомпанията *Ryanair* отказа да плаща обезщетение за своите отменени стотици полети. Естествено много лица заведоха дела пред национални съдилища, които от своя страна отправиха преюдициално запитване до Съда в Люксембург. И Съдът в Люксембург даде тълкуване на въпросния регламент, според което авиокомпаниите дори в случай на форсмажорни обстоятелства, каквото очевидно е изригването на вулкана, което блокира Европа, са длъжни да осигурят на пътниците като компенсация за отменените полети поне поемане на разноските за настаняване в хотел и за храна.

Другият пример, който все по-често става повод за съдебна практика, е свързан със задължението за предварително осведомяване на обществеността на гражданите при осъществяването на големи ремонтни работи, реконструкции на обекти. Тук става дума не само за уведомяването, а за провеждането на обществени обсъждания преди осъществяването на големи, мащабни строителни или други дейности и Съдът многократно осъжда държави за това, че предприемат амелиоративни дейности, осъществяват програми, по които не са провели задължителното предварително обществено обсъждане.

Най-същественото, разбира се, е увеличаването на контролните правомощия на Комисията, което се наложи във връзка с финансовата криза. Държавите добре си даваха сметка, че макар някои от антикризисните мерки да се приемат на съюзно равнище, изпълнението им в отделните държави трябва да бъде подчинено на един независим контрол, защото ако държавите бъдат оставени сами да контролират изпълнението, по съвсем предполагаеми политически причини всяка държава ще бъде по-снизходителна към собствените си нарушения и това би създавало проблеми. И Комисията получи от държаните-членки нови правомощия, предоставени ѝ чрез два инструмента: т. нар. *Six pack* – пакет от 6 регламента, и вторият е Пактът от м. март 2012 г. за координация и управление на Еврозоната, т. нар. Фискален пакт, за който зная, че

вие имате специално издание с коментари. Тези правни актове предвиждат задължения на държавите-членки да представят на Европейската комисия най-късно до края на първата половина на годината, в рамките на първия семестър и това е т.нар. „европейски семестър“, т. е. до края на м. юни 2013 г., своя проект за Закон за бюджет за 2014 г., която представя доклад пред Европейския съвет.

Когато националните парламенти след това гласуват този проект за държавен бюджет, те трябва да вземат предвид съображенията на Комисията и евентуално на Европейския съвет. Освен това държавите поеха ангажимент за постепенно, последователно намаляване на бюджетния дефицит и на държавния дълг. ЕК има функцията да следи дали това задължение се спазва. И това, което е ново и много съществено, Комисията има възможност да налага финансови санкции на държавите, които не изпълняват това задължение. Иначе контролът за спазване на Пакта за стабилност принадлежи на Съвета. Но Съветът, съставен от представители на държавите, никога не прие решение за санкциониране на някоя от тях. Затова беше направен този механизъм...

Комисията, както знаем, е независима от държавите. Единственото, което сега е възможно да се направи, намесата на Комисията е по-ограничена само в случаите, в които тя решава да вземе решение срещу, противно на решението на Съвета на министрите. С тези изменения Комисията вече става не толкова носител на законодателна инициатива, или сама – нормотворчески орган, колкото **контролен орган** и орган по изпълнението на финансовите програми, финансовите инструменти на Европейския съюз.

3.7. Другото, което Договорът от Лисабон внася като съществена промяна по отношение на Комисията е, че предвижда възможност тя **сама да приема изпълнителни законодателни актове**, изпълнителни регламенти или директиви. До Лисабон изпълнителните правомощия принадлежах на Съвета, който можеше и обикновено ги прехвърляше на Комисията. Сега механизмът е опростен и изрично е предвиде-

но, че Комисията има изпълнителните правомощия по приемането на правни актове по изпълнение на законодателните актове на Съвета и Парламента. По този начин се предоставя възможност на Комисията да приема т. нар. „делегиран актове“, делегирано законодателство, както в някои държави има т. нар. декрети (постановления, наредби), т. е. тук съществената особеност е, че се дава възможност на Комисията да приема изпълнителни актове, които могат да изменят базовите актове, т. е. това не е простата схема, при която законодателят (да кажем парламентът) възлага на изпълнителната власт (правителството) да приеме правилник по изпълнение на закона, а става дума за възможност Съветът и Парламентът да овластят Комисията да внася изменения в самия закон – разбира се, не във всички материи, нито във всички елементи на закона, а само по отношение на т. нар. несъществени елементи на закона, приет от Съвета и Парламента.

Съществените елементи на законодателния акт остават запазена компетентност на законодателя на Съюза, този двукамарен законодател, на две нива – Съветът и Парламентът. Комисията може да внася подобни изменения чрез свои актове, но те подлежат на мълчаливо одобряване от Съвета и Парламента. Или обратно, в срок от три месеца Съветът и Парламентът могат изрично да отменят това, което Комисията е приела. И доколкото една голяма част от съюзното законодателство урежда технически въпроси, този нов механизъм позволява те да се решават по-бързо от Комисията, която е по-оперативна от Парламента и Съвета. Ако например е необходимо да се отчете появата на някакъв нов продукт, който е опасен, вреден, да речем канцерогенен, и той трябва изрично да бъде включен в списъка на забранените продукти, който е приложение към регламента. Ако се мине по класическия законодателен път, с промяна на регламента от Съвета и Парламента, това може да отнеме година и половина. Комисията може да го направи за няколко седмици.

Днес Комисията все повече е изпълнителен орган, отколкото законодателен. Тя не губи нито своето почти изключително право на законодателна инициатива, нито сво-

ето право на нормотворчество, но акцентът е пренесен върху нейната изпълнителна функция, изрично призната от Лисабонския договор.

4. Европейският парламент – привидният печеливш от Лисабонския договор.

Няма съмнение, Лисабонският договор отразява една еволюция. **Еволюция**, изразяваща се в последователно увеличаване на правомощията на Европейския парламент през годините. Както добре знаете, всяка следваща ревизия на Учредителните договори разширяваше властта на ЕП: първо в бюджетната сфера, после част от законодателната власт му беше предоставена, и след това вече възможността му да участва в приемането на около 90% от съюзното законодателство. Само по изключение, в изключителни случаи Съветът може сам да приема законодателните актове, от които най-съществени, разбира се, са въпросите, свързани с данъчната хармонизация. Парламентът опита да придобие и контролни функции по отношение на осъществяването на външната политика.

4.1. Първо няколко думи за членовете на Парламента. Както знаете, след решението от 1976 г. те се избират пряко от гражданите. Това е направено за първи път за Европейския парламент през 1979 г., и въпреки изискването не се прилага съвсем еднаква, уеднаквена, единна избирателна система. Изискването е да се прилага пропорционална, а не мажоритарна избирателна система, но то не се спазва.

Това, което е важно да се има предвид, е, че **Парламентът не представлява европейския народ**, както често се мисли неграмотно, **а представлява народите на държавите-членки**. Именно поради това изборите не се провеждат, както в САЩ, на федерално равнище по единна система, а се провеждат според законодателството на всяка отделна държава-членка. Всяка държава сама определя как да бъдат избирани нейните депутати и броят на депутатите не е еднакъв за всички държави, а е пряка функция от броя на населението на

всяка държава. Като обаче не се прилага формална, проста математическа формула, а политически договорени числа, които водят до свръх представителство на малките държави. Например, Малта с 250 000 граждани има трима евродепутати, докато Германия с повече от 80 млн. население има 99 депутати. Една проста сметка показва, че гласът на един малтиец е равен на гласа на 10 германци...

Допълнение на преобладаващата лекцията А. Семов: В книгата на проф. Жаке има таблица с отношението: брой депутати спрямо населението. Това, скъпи колеги, е безусловно най-добрият учебник по Право на Европейския съюз в Европа. Ние сме го превели и качили на нашия сайт. Използвам случая да припомня, че проф. Жаке подписа съгласие издателството да ни предостави правата без каквото и да било авторски хонорар, но това беше достатъчно за първоначалния тираж от 1000 печатни бройки, каквото договорихме с издателство „Далос“. И благодарение на това имаме на български език това забележително четиво! Впрочем, гордея се, че българският превод е първият, след нас бяха направени и на други източноевропейски езици...

Така този механизъм, уж много демократичен, не зачита основен демократичен принцип: един избирател – един глас. И по тази причина Германският конституционен съд в Карлсруе, по повод ратификацията на Лисабонския договор, обяви, че *Европейският парламент не е типична демократична институция*. Няма да го коментираме повече, но е факт този дисбаланс в гласовете. Люксембург – 76 000. гласа за един депутат, в Малта – 80 000., Кипър – 120 000., България – 450 000., Холандия – 650 000., до Франция с най-големия брой – 873 000 гласа за един депутат – разбира се, от всички избиратели...

4.2. Най-големият проблем на Европейския парламент обаче е проблемът за легитимността. Виждате на екрана промяната в избирателната активност в изборите за Европейския парламент: 63% избирателна активност през 1979 г. с 9 държави; почти 43% през 2009 г., но това е средно за целия Съюз, като се има предвид, че някои от държавите-членки имате задължително гласуване, т. е. там избирателната актив-

ност е 80 – 90%; а в други има много ниска активност като в Чешката република – 17% през 2009 г., България – около 27%.

Разбира се, не от това зависи легитимността и правото на Парламента да приема правни актове. Независимо каква е избирателната активност изборите са легитимни и Парламентът работи съгласно Учредителните договори. Проблемът обаче е, че Парламент избран с ниска избирателна активност, няма необходимата популярност, необходимата пряка избирателна легитимност.

Единият от проблемите и едната от причините за сравнително слабия интерес към тези избори е липсата на пряка връзка между изборите за Европейски парламент и след това формирането на Европейска комисия и евентуално свалянето на Комисията. В класическата политическа ситуация, гражданите гласуват за един национален парламент, не толкова за да определят кои депутати да седят по банките, а по-скоро, за да определят кой да управлява, кой да ръководи държавата и да формира правителство. И един от начините политическите партии да променят това отношение, е, когато има избори за Европейския парламент, да сложат начело на листите своя евентуален бъдещ кандидат за Председател на ЕК. Очевидно това не се отнася за държави като България, а за държави като Франция, Германия, Италия...

Никак не е ясно обаче дали този механизъм ще се приложи ефективно през 2014 г., тъй като първо трябва политическите партии, принадлежащи към едно политическо семейство, примерно всички партии от ЕНП във всички държави, да се договорят предварително кого смятат да издигнат за кандидат за Председател на Комисията, за да бъде поставен той начело в съответната листа, да речем в Португалия – Барозу, и освен това никак не е сигурно, че тази кандидатура би привличала гласове сама по себе си. Социалистите например поне засега заявяват, че имат намерение да се обединят около кандидатурата на бившия председател на партията и сегашен Председател на Европейския парламент, германският социалист Мартин Шулц.

Но не знам дават ли си сметка какво означава да накараш избирателите, особено в южните държави на Европа, Гърция, Испания, Португалия, да гласуват за един германец начело на Европейската комисия, а по други причини същият проблем стои и в Полша. Трудно ще накараш поляците да гласуват за германец за Председател на ЕК. Ще видим резултата съвсем скоро, през юни догодина.

Още една причина за сравнително ниската избирателна активност е, че доколкото изборите се провеждат във всяка държава поотделно, то там участват и съответните национални партии. И обикновено националните партии определят своите кандидати за европейските избори не според техния голям експертен капацитет по европейските въпроси, а по вътрешнополитически причини и аргументи. Нерядко за водачи на листи биват издигани кандидати, които после изобщо не отиват в Европейския парламент. И България имаше такава ситуация преди три години с Меглена Кунева...

В повечето случаи кампанията носи вътрешно чисто национални особености и проблеми и макар че е кампания за Европейски парламент, **рядко се фокусира върху европейски въпроси**. Партиите, които са в опозиция в съответната държава, използват и европейските избори, за да атакуват правителството си и партиите, които са на власт вътре в държавата. И обратното пък правят управляващите партии. И нерядко се получава така, че партиите, които са в опозиция в своите страни, печелят европейските избори, защото гражданите вече искат смяна на властта в страната си и гласуват за опозицията, защото биха гласували и на национални избори за нея. А пък симпатизантите на управляващата в държавата партия не си дават труда да се разхождат до избирателните секции за европейските избори, тъй като тези европейски избори няма пряко да се отразят и няма да доведат до падане на правителството, на което са симпатизанти в държавата си. И затова някои политолози разглеждат изборите за Европейски парламент като втора категория избори по подобие да речем на местните избори или предварителните вътрешнопартийни избори в някои страни.

Още една причина, поради която има ниска избирателна активност, е тази, че **избирателите не познават депутати си в Европейския парламент**. В държави като България изборите за Европейски парламент се провеждат с единни листи на партиите, всяка партия има единна листа за цялата страна и избирателите нямат тази пряка връзка със своите кандидати, която имат в парламентарните избори, където имаме 30 избирателни района, или в местните избори още повече. Всяка листа е от 18 депутати, които се издигат и избират на национално равнище.

Освен това евродепутатите работят извън страната си, нямат тази ежедневна или поне ежеседмична връзка с избирателите си, с приемни в събота, в петък, както обикновено имат депутатите в националните парламенти, хем тях не ги познават, хем те не познават актуалните, ежедневните проблеми, които вълнуват избирателя.

Един от начините за решаване на този проблем е като се предвидят по-малки избирателни райони, т.е. примерно не цяла България да е един избирателен район, а да се раздели на 3, 5, 7 или 18, колкото са депутатите, така че гражданите да познават своите кандидати, а те да са по-близко съответно до своите избиратели...

Парадоксът е, че първоначално се предвижда Европейският парламент да се избира пряко, за да има демократична легитимност. Но колкото по-ниска е избирателната активност, толкова по-ниска е легитимността. Парадоксът е, че избирателната активност пада, респективно пада легитимността, но с всяка следваща ревизия се увеличават правомощията, т. е. властта на Парламента. **Избирателите всъщност не си дават сметка, че този Парламент има все повече и повече власт, която пряко ги засяга**. Те например не си дават сметка, че част от правомощията, които преди принадлежаха на националните парламенти и правителства, например, по отношение на солидарността, вече принадлежат на ЕС и се осъществяват от ЕП. И тъй като нямат пряка връзка с избраниците си и не познават добре правомощията на ЕП, естествената им реакция, когато се приемат антикризисни мерки в тяхната

държава, е да обвиняват за това Европа. Кое то пък обяснява защо толкова нараства ролята, тежестта в много държави на националистичните партии, на евроскептичните партии, както в ляво, така и в дясно. И тъкмо затова трябва да се мисли за механизъм, при който кандидатите за Европейския парламент да имат пряка връзка с избирателите и да могат реално да се ангажират с техните проблеми

Европейският съюз предвижда всички инструменти, необходими за едно демократично участие, но понеже гражданите не познават тази материя, оставят тези инструменти неизползвани, неразпопаковани. Необходима е промяна на философията, на парадигмата на този вид избран процес на законодателния орган. И в тази посока много важен тест ще бъдат следващите избори през юни 2014 г.

4.3. Ако преминем нататък към темата за правомощията на Европейския парламент, днес той има три основни, най-съществени правомощия: законодателни, бюджетни, като по отношение на законодателните правомощия след Лисабон той е основен законодателен орган заедно със Съвета в почти всички, стана дума – 90% от материите; бюджетни правомощия, които също поделя със Съвета; и правомощия да одобрява някои от международните договори на Съюза. Освен това има конститутивни правомощия, той, условно казано, избира, участва във формирането на Европейската комисия, във всички случаи при определянето на Председателя на Комисията (но не е избиране) и разполага повече или по-малко с познатите ни контролни механизми, каквито имат националните парламенти, може да гласува недоверие на Комисията.

Европейският парламент обаче никога не е доволен, никога не смята, че е достатъчно. Той е лаком на тема власт, той е вечно гладен за повече и повече правомощия, ненаситен. Голямото му желание е да постигне пълно равенство, пълна равнопоставеност, еднаква власт със Съвета на министрите. По отношение на сключването на международните договори например той може да дава одобрение само по отношение на някои от тези договори, макар и на някои много важни

договори. Но Парламентът злоупотребява и се опитва да контролира не само съдържанието на проекта за договор, но и процедурата по осъществяването на преговори за сключването на договора. Той простичко казва на Съвета и Парламента: „Вижте, ако аз не участвам в преговорния процес по сключването на договор, после няма да го одобря“. А както знаете добре, сключването на международни договори от името на Съюза с трети страни е изключителна компетентност на Съвета. И той определя мандата за водене на преговори, които възлага след това на Комисията да преговаря.

Желанието на ЕП да участва във формулирането на мандата и в осъществяването на преговорите почти би довел до блокиране, защото Парламентът осъществява своята дейност винаги и само публично, докато един мандат за водене на преговори, осъществяването на преговори е един дипломатически затворен, ако не секретен процес, иначе няма смисъл да преговаряме, ако всичко е сложено на масата.

Парламентът няма никакви контролни правомощия в материята на общата политика по външните работи и сигурността, но казва: „Аз ще наложа вето върху закона за бюджета, ако нямам контрол над разходването на този бюджет във външнополитическата сфера“, да речем. Засега не си е позволил да направи това, тази му заплаха не води до резултат, тъй като външната политика е твърде сериозно нещо, за да бъде оставена на политиците... Освен това Парламентът няма правомощия над ресурсите на ЕС, т. е. над приходната част на бюджета, това се определя от Съвета и се осъществява от Комисията. И той, разбира се, се опитва да използва механизмите, с които разполага, за да добие контролни правомощия и в тази сфера.

Големият въпрос, който се поставя днес, е дали Европейският парламент трябва да се опита да осмисли по-добре правомощията, с които разполага, или трябва да продължава непрекъснато да иска нови и нови правомощия, дали да оползотворява по-добре това, което има, или да иска още. Опитът показва, че колкото повече власт се предоставя, толкова по-неефективно тя се упражнява. Имаме пресни примери. Има

много материи, в които във всички държави тежестта, властта на изпълнителните органи е по-голяма, отколкото на законодателните, като например външната политика.

Знаете добре, че във външната политика Парламентът разполага евентуално с определени възможности за контрол и то последващ, но никога не притежава правото на инициатива, не формулира външната политика, не взема предварителни решения, освен в много ограничени случаи. В редица от тези случаи, когато Парламентът демонстративно и драматично се е борил за увеличаване на своите правомощия, той по-скоро е играел роля на сцената пред зрителите, за да оправдае в някаква степен и своето съществуване, а не толкова заради крайния резултат, който цели да постигне.

Ако вземем например един скорошен проблем, свързан с исканите от САЩ разрешения за достъп до личните данни на пътниците, които пътуват за САЩ, което става с международно споразумение, с договор, или пък по отношение на банковата система Swift за осъществяване на трансконтинентални банкови трансфери, и в двата случая Парламентът имаше вече предоставени правомощия и отказа да одобри проектите за договор, настоявайки преговорите да бъдат възобновени. Но какво се получи: нови преговори, нов проект, минава през Парламента, Парламентът го одобрява. Сега ако ви давам и двата текста, онзи, който Парламентът отхвърли и този, който по-късно одобри, ако намерите някаква промяна, ще ви почерпя каквото поискате. Но това даде възможност на Парламента да обяви огромна победа. Чисто медийна операция...

Другият проблем от последните седмици и месеци, е свързан с актуалната най-важна тема на Европейския съюз – приемането на седемгодишната, многогодишната финансова рамка на Съюза за периода 2014-2020 г., където Парламентът влезе в конфликт със Съвета и с Европейския съвет, т. е. с правителствата. И обяви, че никога няма да подкрепи проекта, дори и този проект, който Председателят на Европейския съвет успя все пак да договори, и постави условия. Но когато най-накрая се постигна консенсус в рамките на Европейския съвет, те, разбира се, си даваха сметка, че ще има проблеми с Парламента,

Европейският съвет прие една много по-свита рамка, за да остави терен за преговори с Европейския парламент. За да може Парламентът да обяви, че е извоювал определени увеличени плащания, които Европейският съвет така или иначе е склонен да приеме, но ги оставя Парламентът да ги обяви за свой успех, и Парламентът много добре знае това...

Парламентът вече се е съгласил по общото число на седемгодишната финансова рамка, и до два-три месеца, мога да се обзаложа, Парламентът ще одобри и цялата финансова рамка, но ще го представи като свой огромен успех, без всъщност нищо да е променено в онова, което беше така трудно договорено с Европейския съвет.

Трябва да си давате сметка, че националните правителства контролират евродепутатите си. Допускате ли изобщо, че госпожа Меркел оставя без какъвто и да било контрол депутатите в Европейския парламент от своята партия. Механизмът е много простичък, вие го разбрахте. Партийният лидер, партийното ръководство казва на своите депутати: „Или ще одобрите това, което Меркел, правителството ни успя да договори в Европейския съвет, или просто на следващите избори няма да сте в листите за Европейски парламент“. Всички правителства правят това. И винаги ще бъде така, докато Европейският парламент се формира чрез избори, в които участват националните политически партии. Макар обединени в европейски политически семейства, няма действителни европейски политически партии, това са семейства от партии. Знаете например, че в Европейската народна партия от България участват поне три, мисля, че са четири партии от дясно. И не мислете, че това е песимизъм...

Във всички случаи, разбира се, нарастването на властта на Европейския парламент доведе до известно помъдряване, известно укротяване на неговото поведение. Това е най-очевидно по отношение на законодателните правомощия. Например, когато се прилагаше по-широко процедурата по консултиране и той само даваше мнение по законите, законодателните актове приемани от Съвета, той приемаше възможно най-нереалистичните, най-демагогските позиции, от което нищо не

следваше, защото всъщност това беше само негова позиция, евентуално предложения, които не са задължителни за Съвета, и Съветът никога не приемаше неразумните изхвърляния на Парламента. Откакто обаче в съответните материи вместо процедурата по консултиране се прилага процедура по съвместно приемане, Парламентът вече си дава сметка, че това, което прави, което иска да се запише в акта, в крайна сметка ще стане действащо право и ще трябва да се изпълнява.

Първоначално, предвид ограничените си функции, Парламентът търсеше изява чрез съпротива, сега, когато неговата власт е реална, голяма, той в много по-голяма степен сговорчив законодател. Основната законодателна процедура, закрепена от Договора от Лисабон, е процедурата по съвместно приемане на решения между Съвета и Парламента. Тя предвижда възможност за три четения на проекта. На третото – Помирителен комитет, докато се постигне съгласие. Но опасността един акт да бъде разглеждан три пъти доведе до това Парламентът и Съветът да постигат съгласие на първо четене в 70% от случаите. Парламентът полека лека си дава сметка, че вместо да търси нови правомощия, му е достатъчно да използва пълноценно тези, с които вече разполага. Те са достатъчно тежки.

4.4. В заключение искам да се спра на по-широкия философски въпрос: **всъщност къде е легитимността, къде е демокрацията в Европейския съюз?** Трябва да си даваме сметка за съществените специфики на ЕС и за факта, че в него на практика всички решения се основават на компромиса: компромис между държавите в рамките на Съвета и Европейския съвет, компромиси между големите политически групи в рамките на Европейския парламент, компромис между Съвета от една страна и Парламента от друга. Компромиси, които могат да бъдат постигнати само ако е налице необходимата дискретност, необходимата деликатност. Поради това в Европейския съюз има тенденция да се избягват особено големи публични дебати. Защото ако големите политически дебати са публични, заемането на определена позиция те ан-

гажира с нейното спазване, поддържане по-нататък, не можеш да си сменяш позициите публично така често, и това би създало съществени политически затруднения по-нататък. Затова, например, когато заседава Съветът на министрите, дори един министър, т. е. една държава, да е категорично против този проект, той не го обявява публично. Обикновено формулировката, която политиците, министрите, държавните представители правят е: „Безкрайно благодарим за прекрасния проект, който Комисията ни представи, той съдържа много съществени и важни и интересни елементи, но има и някои неща, които още трябва да обмислим заедно“. Това е тъй нареченото увъртане, дипломатическа фразеология. Е, след като няма публични дебати по големите европейски въпроси в рамките на институциите как гражданите да се чувстват ангажирани с институциите или с въпросите, които те решават?

Много често големи политически въпроси остават скрити зад технически въпроси. Например, когато се обсъжда наглед техническия въпрос за качеството на водата за къпане на обществени места: в басейни, морета, реки и т. н., където има плажове. Зад този технически въпрос се крие политически въпрос: колко плажа трябва да бъдат затворени, колко хотели ще останат без клиенти, какви финансови загуби ще предизвика това. Но един министър никога няма да излезе и да каже: аз искам да има лошо качество на водите, в които хората плуват. Но предложените числа, казва министърът, според мен не почиват на никакви научни аргументи или трябва да бъдат съобразени с научни аргументи“... Простичкият въпрос за връзката между необходимостта да се гарантира здравето на хората и да се гарантира икономическа полза и интерес, никога не се превръща в политически дебат, а все някакви заобиколни формулировки. Дебатът, примерно, в Европейския парламент, ако го включите да го слушате, е дебат по технически понятия, количества, вещества, проценти, контролни механизми, а иначе става дума за здравето и за бизнеса.

С други думи необходимо е да се върне реалният политически дебат, да се махне тази техническа фасада и граждани-

те да имат информация за реалните измерения на въпросите, които се решават в Европейския съюз. Например когато се коментират изискванията за новите европейски двигатели Евро 6, Евро 7 и т. н. Всъщност големият, глобалният политически проблем е за баланса между защитата на околната среда и заетостта. Но проблемът е, че всъщност този глобален, голям политически въпрос е скрит зад числата на допустимите вредни емисии, които отделя двигателят и тяхното ограничаване, и т. н., от които хората нищо не разбират. Разбрахте и без превод, нужно е да отворим бутилката, за да излезе от нея духът на действителния политически процес, политически не в партиен, а в управленски смисъл.

Другият въпрос е **къде е действителното седалище на демокрацията в ЕС**, къде заседава тя? На ниво държави-членки или на равнище Европейски съюз; в 27-те столици или по оста Страсбург-Брюксел. Проблемът е, че гражданите все още си мислят, че действителната основа на демокрацията е националната политическа система и не си дават сметка, че голяма, огромна част от важните решения за бъдещето в много материи се вземат на ниво Съюз. И част от възможното решение на тази дилема е т. нар. многоетажна, демокрация, демокрация на много равнища.

Дали например трябва отново да увеличим ролята на националните парламенти вече в рамките на Съюза? Кризата от последните години естествено засили търсенето в тази посока. Защото Европейският съвет, държавните и правителствените ръководители, могат да бъдат контролирани единствено от националните им парламенти. Ако искат, разбира се, но никой друг не контролира държавните и правителствените ръководители. Министър-председателят отговаря само пред своя парламент. Доколкото на съюзно равнище не е предвиден и не е възможен никакъв контрол над Европейския съвет, т. е. над държавните и правителствените ръководители, такъв контрол трябва да има на национално равнище. Но за да бъде що-годе ефективен този контрол, осъществяван от националните парламенти, трябва да се предвиди един нов механизъм на сътрудничество между тях, т. нар. мрежа на националните парламенти.

Договорът от Лисабон се опита да въведе, да направи първи стъпки в тази посока, като въведе механизъм за контрол на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност от националните парламенти. Ако националните парламенти, най-просто казано, намират, че даден законопроект не спазва принципите на субсидиарност и пропорционалност, т. е. не зачита националните компетенции, Съветът и Парламентът не могат да го приемат в този вид, длъжни са да го отхвърлят, а Комисията респективно е длъжна да го преработи. Но за да се получи що-годе ефективност в този механизъм трябва да се създадат устойчиви връзки между националните парламенти, при това всеки с всеки други. И ако влезете на сайта на Европейския парламент, ще видите един линк към друг сайт, който в реално време дава информация: по всеки законопроект каква е позицията на всеки национален парламент.

И този механизъм заработи ефективно, т. е. успя да доведе до резултат един единствен път до сега за 40 месеца, но все пак има такъв резултат. Миналата година Европейската комисия е оттеглила своя законопроект, тъй като една трета от националните парламенти са гласували, че не е спазен принципът на субсидиарност. Всеки парламент има по два гласа, общо 54, 1/3 от тях са достатъчни, няма мнозинство.

Новият пакт, Финансовият пакт от м. март 2012 г. предвижда включително Европейският съвет да отчита анализите, подготвени от един Комитет, включващ представители на ЕП и председателите на комисиите по бюджетни и финансови въпроси на националните парламенти. Не става дума за кой знае колко фундаментални промени, нито за кой знае колко сложни механизми, а за едно осъзнаване на новата роля, която националните парламенти получават в контролния процес над някои от важните решения, свързани с кризата. Старият опит да се наложи демократичен модел на Европейския съюз отгоре надолу не сработи добре, защото гражданите остават откъснати, далеч, незаинтересовани, неангажирани с този Парламент. В такъв случай, може би, е по-подходящо да се мисли за конструиране на европей-

ския модел на институциите отдолу нагоре, чрез по-силно ангажиране на националните парламенти, които са близо до гражданите. Например, да се предвидят постоянни срещи на представителите или на ръководителите на националните парламенти. Или ако се обсъжда новия пакет европейски актове, норми, във връзка с железопътния транспорт, защо да не бъдат поканени да изложат своите съображения председателите на съответните парламентарни комисии по транспортни въпроси, което би позволило да се осъществи един паралелен дебат по един конкретен европейски въпрос в различните национални парламенти и това да допринесе за намиране на по-добро решение.

Тук не става дума да се намалят правомощията на Европейския парламент или неговата роля като цяло да бъде обратно намалена. Пледирам по-скоро за това да се запълни една празнота в демократичния процес, която не може да бъде заета нито от Съвета на министрите, нито от Европейския съвет. Нормално, съвсем очевидно е, че контролът над членовете на Съвета – министрите и над членовете на Европейския съвет – министър-председатели и президенти, може да се осъществява само от техните национални парламенти. И празнотата в демократичната система на Съюза може да бъде запълнена чрез предоставянето на националните парламенти на един по-ефективен механизъм за съгласуване между тях и осъществяване на контрол, разбирай въздействие, върху бъдещите решения на Съвета и на Европейския съвет.

При подобна хипотеза например не би било възможно това, което се случи преди две седмици в Гърция, гръцкият Министър-председател да каже пред Гръцкия парламент: „Не аз налагам тази реформа на пенсионната система, а ръководството на Европейския съюз, Тройката на Европейския съюз, която осъществява председателството, където винаги командват немските технократи.“ Но той е обсъждал заедно с колегите си в Европейския съвет и щом е постигнато съгласие, значи, не е бил „против“ в рамките на Европейския съвет...

Първо, Гърция, гръцкото правителство имаше възможност да прецени, да реши иска ли да остане в Евронзоната, или не, и

ако не – да излезе, като я освободи от огромното напрежение, което носи; ако пък реши да остане, имаше избор между различни инструменти за намаляване на дълга и преодоляване на кризата. И тук виждаме още един аспект: ако националните парламенти имаха по-ефективен механизъм за участие в европейските решения и контрол, това би увеличило отговорността на правителствата, защото в тази ситуация гръцкото правителство прехвърля другиму политическата отговорност за решения, които самото то е взело, макар и неизбежно.

Другата алтернатива е познатата ни алтернатива на популизма, позната в Гърция, например.

...Сега, ако имате въпроси, съм на ваше разположение.

Въпрос: Ще има ли реформа на реформата догодина? На това, което беше договорено в Лисабон и беше предвидено, че през 2014 г. може да се договори друго, и ще се прилага само ако не бъде договорено нищо друго.

Ако вземем две от съществените промени, въведени с Лисабонския договор, първо, **немислимо е да се правят нови промени на Учредителните договори**. Това е прекалено рисковано, няма да мине. По отношение на Комисията Европейският съвет ще вземе решение, както обеща на някои малки държави като Ирландия, да не прилага новия механизъм от Лисабон, т. е. Комисията да остане съставена от по един комисар от всяка държава-членка, а не да се намали до 2/3, колкото са реално портфейлите в Комисията. Но по отношение на квалифицираното мнозинство в Съвета от 1 ноември 2014 г. ще се прилага новият механизъм от Лисабонския договор – 55% от държавите, чието население е поне 60% от цялото население на Съюза.

Така че навярно следващите съществени крачки на ЕС в близките години ще се осъществяват на терена на прагматизма, не чрез изменения в Учредителните договори...

Благодаря за вниманието, за мен отново беше истинско удоволствие да съм сред Вас в София!

**Актуални проблеми
на европейската конструкция**

Етиен Крики

*Професор по политически науки
в Университета на Лотарингия,*

*Директор на Европейския университетски център – Нанси,
Кавалер на Почетния легион на Франция*

От 1 май 2004 г. европейският континент отново е обединен! Така се осъществява обещанието на Робер Шуман от 1959 г.: „Ние не трябва да изграждаме Европа само в интерес на свободните народи. Трябва да сме готови да приемем и народите от Изток – в деня, когато те пожелаят това“.

Днес, след присъединяването на Хърватска на 1 юли 2013 г., ЕС се състои от 28 държави-членки (ДЧ). Със силата на над 500 млн. население (всъщност третата в света по големина демографска общност, след Китай и Индия), ЕС е потенциално първа икономическа сила в света!

И дори получи Нобеловата награда за мир!

...Но от това следва, че и изпитанията, пред които ЕС се изправя, са огромни. Аз ще анализирам пет от тях, които намирам за най-назрели от институционална и политическа гледна точка.

1. Финансовата криза и проблемът за управлението

От есента на 2008 г. банковата, финансовата и след това икономическата криза предизвиква значими щети в Европа, в частност в Еврозоната – и на първо място тежка задлъжнялост на редица държави (Гърция, Ирландия, Испания, Португалия, Италия, Франция...). Гърция, но дали само тя, е в състояние на квази-фалит.

И трябва да признаем, че почти всички държави (но дори и Германия) през годините нарушаваха критериите от Маастрихт за поддържане на бюджетен дефицит под 3% от брутния вътрешен продукт (БВП).

1.1. Кризата показва най-вече „силната“ слабост на управлението на Европа:

- Почти пълно отсъствие на Комисията на Барозу;
- Липса на координация на политиките на отделните държави;
- Институционални противоречия между различните водачи на Европа (на този въпрос ще се върна нататък).

И накрая трябва ясно да признаем, че кризата показва слабостите или **празнотите в реформата от Лисабон**: нито един

инструмент, който да позволи постигането на реални мерки, например Европейския фонд за финансова стабилност (ЕФФС), който през 2011 г. се трансформира в Европейски механизъм за стабилност (ЕМС).

1.1. Освен координацията на икономическите и бюджетните политики на държавите-членки, в модела от Лисабон липсва и обща бюджетно-финансова (например банков съюз) и данъчна политика, която очевидно е необходима при наличието на обща валута. В свое интервю за в-к „Льо Монд“ от 19 октомври 2011 г. знаменитият бивш председател на ЕК Жак Делор припомня предложението си от 1997 г. (съвсем скоро след края на мандата му начело на ЕК) за създаване редом до паричния монолит (Европейска централна банка и Пакт за стабилност) да се създаде икономически монолит с пакт за координиране на икономическите политики. И заявява: „Ако бе постигнато подобно равновесие, Съветът на еврозоната щеше навреме да се разтревожи за положението в Гърция, за лавинообразно нарастващия частен дълг в Испания, Ирландия и Италия. Щеше да може да реагира“.

1.2. Да предположим, че новият Договор или „бюджетен пакт“ (Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз), който влезе в сила на 1 януари 2013 г., разсече възела. Този договор осигурява бюджетна хармонизация, а финансовата солидарност се постига чрез Европейския механизъм за солидарност. Пътят към създаване на банков съюз сякаш е открит и той навярно ще стане факт (макар и едва ли преди 2014 г.), въпреки резервите на Германия и най-вече противопоставянето на Обединеното кралство. Но в този договор не е предвидено нищо за насърчаването на растежа – и това тревожи мнозина във Франция, а дори и в Германия.

2. Институционни проблеми, възникнали от прилагането на Договора от Лисабон.

Прилагането на новостите от Лисабон предизвиква силни противоречия, които затрудниха намирането на решения за справяне с проблемите в Еврозоната. Както отбеляза един европейски дипломат, „губим часове наред в срещи да съгласуваме на позициите, това поглъща огромна енергия“...

2.1. Същественият проблем се оказа в различията във вижданията и полициите на председателя на ЕК Жозе Мануел Барозу и председателят на Европейския съвет Херман ван Ромпой, които не пропуснаха да кръстосат шпаги почти по всяка тема. Както неотдавна заяви бившият френски министър по европейските въпроси Ален Ламасур, „бояхме се от създаването на няколко броя „Господин Европа“ – и никой не можа реално да се наложи над другия като представител на ЕС във вътрешен и външен план. Институциите остават политико-административен механизъм, който не говори с гражданите, нито с пазарите, нито с външните партньори“... И всичко това на фона на все така много съществената тежест на ротационното председателство от редуващи се държави, което запази близо 90% от своите правомощия.

За САЩ например европейската институционна архитектура е все така неразбираема и колкото и да е странно старият въпрос на Хенри Кисиджър (държавен секретар при президента Никсън) „Кой е телефонният номер на Европа?“ е по-уместен от всякога.

Г-н Херман ван Ромпой представлява ЕС на своето равнище, по-специално в материята на външната политика. Там обаче той се сблъсква с конкуренцията на баронеса Аштън, по право заместник-председател на Комисията, Върховен представител също за външните отношения – която просто е безпомощна, това се вижда ясно... На същия терен Ван Ромпой е постоянно спъван от Барозу, който защитава своите правомощия в материите на външната търговия, на помощта за развитие или на хуманитарната помощ.

Достатъчно красноречив е примерът със скандала по повод церемонията за получаване от ЕС на Нобеловата награда за мир – след тежък спор кой да я получи: дали Барозу, Ван Ромпой или председателят на ЕП Мартин Шулц, се реши да я получат тримата заедно, но придружени от представителите на 27-те ДЧ...

2.2. Отвъд личностните конфликти станахме свидетели и на сблъсък между два различни прочита на Лисабонския договор:

– едни смятаха, че новата рамка трябва да засили европейските институции и общностния метод – сред тях са ЕП (чиито правомощия нараснаха значително с утвърждаването на процедурата за съвместно вземане на решения) и Комисията с нейния председател Барозу;

– срещу тях застанаха привържениците на междуправителствения подход, които смятаха, че председателят Ван Ромпой трябва да има надмощие от името на държавните ръководители, които представлява (и в частност тандема Меркел-Саркози, поне до май 2012 г.).

Очевидно кризата засили втория подход, тъй като името държавите позволиха да се финансира планът за оказване на помощ. И то въпреки наличието на обратна страна на медала – именно междуправителственият подход изисква единодушие, общо съгласие – и поради това средствата за спасяването на Гърция, договорени през август 2011 г., дълги месеци останаха „замразени“ месеци наред, в очакване на добрата воля на Словакия и нейния парламент...

2.3. От това пък произлезе въпросът за председателството на „европейското икономическо правителство“. ЕК се бореше за сливането на двете функции в ръцете на Барозу, докато ДЧ (и най-вече Франция и Германия) настояваха за обратното – именно Херман ван Ромпой да бъде „Господин Евро“, който ръководи европейското икономическо управление. И Европейският съвет от 1 март 2012 г. реши точно това –

Ван Ромпой официално бе определен да председателства двете годишни срещи на върха на Еврозоната!

Трябва да отбележим и че по време на Европейския съвет от 26 октомври 2011 г. държавните и правителствени ръководители от Еврозоната натовариха именно Ван Ромпой, а не Барозу, да подготви предложенията за нови изменения в Учредителните договори.

Френско-германското споразумение от 30 май 2012 г. относно управлението на Еврозоната можеше да промени положението (ако бъде подкрепено от ЕСв). То предвиждаше например срещата на върха на страните от Еврозоната да са по-редовни, Еврогрупата да има постоянен председател и да се създаде фонд за засилване на конкурентноспособността на Еврозоната. Двете държави искаха да снабдят Еврозоната с адекватни структури за насърчаване на икономическите политики – фискални и социални – и с механизъм за разрешаване или предотвратяване на банкови фалити.

2.4. Отделно от въпроса за управлението на Еврозоната стои и проблемът за нейния бюджет. От една страна имаме Европа на 18-те (с присъединяването към еврото на Естония от 1 януари 2014 г.) със засилени механизми за финансови операции и солидарност, а от друга – Европа на 28-те с ограничен бюджет и все по-скромни амбиции. Страхове в това отношение бяха особено силни сред редица от страните от Централна Европа.

В търсенето на устойчиви решения все по-силно се поставя въпросът за сливането на двете председателства – на Съвета и на Комисията – и този Президент на Европа да се избира от ЕП или дори пряко от гражданите във всеобщи избори. В същият контекст се поставя въпросът за намаляването на броя на комисарите и изменение на реда на избирането им. По този въпрос обаче очевидно пътят ще е дълъг, като имаме пред вид, че от 1 юли 2013 г. Комисията на Барозу дори ще нарасне на 28 члена – в пълно противоречие със заложеното в Договора от Лисабон...

Затова нека си припомним думите на Жан Моне „Нищо не е възможно без хората, нищо не е устойчиво без институциите“.

3. Разширяването на ЕС и границите на Европа.

Дали разширяването на ЕС вече приключи? На пръв поглед не – присъединява се поредният нов член (Хърватска от 1 юли 2013 г.). Редица други вече имат статус на „кандидати“ – Турция, Исландия, Македония, Черна гора и от март 2012 г. Сърбия. Могат да се присъединят и други държави, които ЕС нарича „потенциални кандидати“: Босна и Херцеговина, Албания и Косово. Съвсем не е немислим съюз с 36 държави, ако не и повече – като се има пред вид, че на континента днес има поне 48 суверенни държави.

От това следват поне два съществени въпроса.

3.1. Каква би била природа на ЕС в състав от 36 държави? Функционирането му е твърде затрудненото и днес при 28 държави: ротационно председателство, безкрайни заседания на Съвета с поне 120 души край масата, които държат да се видят по телевизията... Ако не приемем нов договор, този механизъм просто не може да функционира при 36 държави. И освен тази предполагаема нехармоничност на функционирането, как да гарантираме, че ЕС ще бъде в състояние да осъществява по цялата бъдеща територия своите политики, а и с какъв бюджет?

Може би трябва да препрочетем декларацията на ЕК от 8 ноември 2006 г. относно „стратегията за разширяване“ на ЕС. Тя е подготвена по искане на държавните и правителствени ръководители и ЕК се старее да дефинира „абсорбционния капацитет“ или „способността за поемане“ на ЕС, което нарича „интеграционен капацитет“. Очевидно днес това е важно условие за присъединяването на нови членове. В този текст ЕК потвърждава, че „ЕС трябва да е сигурен, че може да поддържа своята способност да функционира в интерес на своите граждани – сегашни и бъдещи“.

ЕК приканва да се изчисли ефекта на бъдещото разширяване за функционирането на институциите, развитието на общите политики и финансовите възможности на Съюза.

3.2. Дали ЕС ще трябва да стане една широка зона за свободна търговия, каквато беше Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ или ЕФТА) през 60-те години, или трябва да изгради нова система на променливата геометрия, каквато съществува днес по отношение на Евроната или на Шенгенското пространство, но с риска да се парализира напълно функционирането на интеграционните институции...

3.3. Разширяването на ЕС поставя и въпроса за границите на Европа. Този въпрос остава актуален и видяхме остротата му и при провала на Договора за Конституция за Европа през 2005 г., във всички случаи го видяхме във Франция... Извън много сложната тема за Турция и източните граници на Европа, открита стои и темата за бъдещето на немалко държави от бившия Съветски съюз – като Украйна, Беларус, Молдова, а и други...

4. Демократичният дефицит в ЕС.

4.1. Въпреки влизането в сила на Лисабонския договор изборите за ЕП през 2009 г. ясно показаха **пропастта между ЕС и неговите граждани.** Тези избори бяха белязани от ново намаляване на участието – процентът на негласувалите достигна рекордното равнище от 57% за целия Съюз, а в не една ДЧ наближи 80%. Трябва при това да се има пред вид, че в някои ДЧ гласуването и задължително. Неучастие то надмина 59% във Франция, 65% в Обединеното кралство, 70% в Чешката република, Румъния и Словения и дори 80% в Литва и Словакия.

4.2. Парадокс ли е, че **ЕС се демократизира, а гражданите се включват все по-малко?** Както обикновено, предизбор-

ните кампании, организирани по отделно във всяка ДЧ, не позволиха напред да излязат европейските въпроси. Навсякъде дебатите останаха твърде вътрешни и често тези избори се използваша просто като проучване за настроенятия спрямо националните партии, особено в Италия и най-вече в Германия, където евро-изборите се оказаха подгръване за изборите за Бундестага през септември 2009 г.

Съвсем основателни са страховете, че на изборите през май 2014 г. ще видим същата незаинтересуваност. Навярно затова с много тъга председателят на комисията на епископатите в ЕС негово високопреосвещенство Ван Люйн изплака за „липсата на европейско гражданско общество“ и попита: „Допринесохме ли достатъчно за създаването на европейско съзнание у нашите съграждани?“.

4.3. За преодоляването на тази незаинтересуваност британският евродепутат либерал Андрю Дъф предложи **реформа на изборния механизъм** за 2014 г. с цел подобряване на имиджа на ЕП, намаляване на различията в изборните процедури в отделните ДЧ и превръщането на ЕП в институция, пряко отговорна пред гражданите, които представлява. В този дух той предложи да се създадат 28 допълнителни места в ЕП, които да се заемат от депутати, избрани в обща транснационална листа на съюзно равнище, съставена от кандидати, граждани на поне $\frac{1}{4}$ от ДЧ и на основата на равно представителство на мъжете и жените. Проектът трябваше да се обсъди на заседание на ЕП през юли 2011 г., но Андрю Дъф реши да го оттегли, заради враждебността на правителствата към тази идея и липсата на достатъчно ентузиазъм по нея в рамките на самия ЕП...

4.4. В своята реч пред ЕП на 13 ноември 2007 г. Президентът Никола Саркози отбеляза много точно: „Опростеният договор за реформи (бъдещият Договор от Лисабон – бел. ред. А. С.) разрешава институционната криза, но не и **политическата и моралната криза в Европа**. Той позволява на Европа да решава и да действа. Но не казва какви са целите и желанията

резултати. Не казва каква ще бъде утрешна Европа и как ще допринесе тя за подобряването на живота на гражданите. И не дава основания на тези, които вече не вярват на ЕС, да възвърнат вярата си“... Днес финансовата и дълговата криза и кризата на еврото не допринасят за възвръщането на вярата!

Или както попита моят български колега Иван Кръстев, „Когато казваме „ние“, какво означава това в европейски план?“. И отговаря: „Ако искаме ЕС да функционира както трябва, трябва на всяка цена да започнем с *дефинирането на това европейско „ние“*...“

4.5. Едно неотдавнашно проучване на Евробарометър „Standard 78“ от есента на 2012 г. потвърди **спада в доверието на гражданите** в европейските институции: само 33% от запитаните заявяват, че все още имат доверие в Европа – и това е с 8% по-ниско от преди година и с 25% по-ниско от 2007 г.! Отделно пък 30% имат положително виждане за Европа – и това е най-ниското до сега равнище...

По повод честването на Деня на Европа Европейския университетски институт във Флоренция организира годишната си конференция „За състоянието на Съюза“. При откриването кметът на Флоренция Матео Ренци зададе тона: „За моя дядо, за моя баща и за мен, Европа беше мечта. За днешното младо италианско поколение тя е един кошмар“...

Още по-песимистично германецът Мартин Шулц, при това председател на ЕП, спомена края на Европа: „Не, Европа не е необратима..., и да, броят на тези, които се съмняват в Европа нараства непрекъснато“...

4.6. В друг ред на мисли е допустимо дори да се запитаме **дали ценностите, на които се основава европейската идентичност, все още се споделят от всички**. Политиката на унгарското правителство в последните години например сякаш е в противоречие с основните принципи на европейската конструкция, по-специално законите за изборите, медиите или свободите. От тази гледна точка е логична бързата реакция на ЕК, която изпрати в Будапеща трима свои членове с

официални уведомителни писма и откри три производства за нарушение относно независимостта на централната национална банка, на съдебната система и на органа за защита на личните данни. Това обаче не беше достатъчно за възстановяването на демократичните ценности в Унгария и за предотвратяване на подобни процеси в други страни. Проблемът се оказа дотолкова остър, че унгарският парламент, доминиран от партията на премиера Орбан, поиска през април 2011 г. да измени Конституцията за ограничаване на правомощията на Конституционният съд – единствената реална контра-власт на правителството. Реакцията на Европа позволи проектът да се отложи. Но за колко време?... (Знаем, че в крайна сметка промените в Конституцията на Унгария бяха осъществени – бел. ред. А. С.)

5. Завръщането на държавите.

Финансовата криза сякаш насърчи по-междуправителствено измерения на функционирането на ЕС за сметка на общностния метод. Избутването назад на ЕК и нейния председател, а дори на ЕП, не е добра тенденция за европейската конструкция. Но тя позволи да се постави ясно въпросът за волята на големите ДЧ, а респективно и на останалите, да отидат и по-далеч. Договорът, който позволява създаването на европейско икономическо управление се прилага едва от началото на 2013 г., поне в Еврозоната, след получената на 12 септември 2012 г. „зелена светлина“ от Германския конституционен съд.

Други знаци обаче са по-тревожни.

5.1. От връщането на консерваторите на власт Обединеното кралство заема все по-критични позиции – дотолкова, че някои членове на консервативната партия настояват за референдум за бъдещо напускане на ЕС... Правителството на Камерън засега го отлага, но изигра хода с неподписването на Договора за икономическо управление, въпреки съгласието на 25 други ДЧ. Отделно от това то продължава да отказва

присъединяване към Еврозоната, с риска британската парична политика да играе „in fine“ срещу еврото. Отказват и да се присъединят към Шенгенското пространство, към отбранителната политика (и в частност към създаването на постоянен европейски генерален щаб).

Британците, разграничавайки се от французите, не приеха да се ангажират в Либия извън шапката на НАТО и категорично не под шапката на ЕС, каквато впрочем, трябва да го признаем, бе и позицията на Италия. Те се противопоставят и на данъка върху финансовите трансакции, който въпреки това ще стане факт (в рамките на процедурата по засилено сътрудничество).

Не искат и да чуят да се говори за банков надзор (банков съюз). Впрочем не трябва да забравяме финансовите перспективи за периода 2014 – 2020 г., които предвиждат премахване на благоприятния режим, определен от срещата на върха във Фонтенбло през 1984 г. Под въпрос е бъдещето на знаменития „британски чек“, така пламенно отстояван и отвоюван от Маргарет Тачър... За сега Дейвид Камерън заявява, че е готов (пред Европейския съвет в Брюксел на 19 октомври 2012 г.) да наложи вето на проекта за многогодишния бюджет на ЕС, ако не се предвиди замразяване на разходите.

5.2. Още по-тревожно е, че някои определят като съвсем реална **възможността за напускане на Обединеното кралство** (British exit или *Brexit*). Всъщност след приемането там през 2011 г. на един нов закон всяка ново предоставяне на правомощия на Брюксел трябва да бъде подложено на референдум. Така идеята на Ангела Меркел за „Повече Европа“ никога няма да бъде приета от англичаните. Тази интегрирана еврозона от 17 (скоро 18) държави, това твърдо ядро или „супер-държава“ (както я определи „Daily Telegraph“, тревожи Лондон, тъй като има вероятност да се превърне в доминираща сила в Европа и да маргинализира тези, които ще останат навън. Именно това е днес дилемата пред Дейвид Камерън, притиснат от голям брой от своите депутати да предоговори условията на членството на Обединеното крал-

ство в ЕС. Те искат да запазят участието си в Общия пазар, но отхвърлят това, което сами наричат „намъкване“ на ЕС в социалното право, в правосъдието, в околната среда...

Всъщност тези депутати искат тяхната страна да договори един прост асоцииран статус в ЕС – като Норвегия и Швейцария, за да имат достъп до Общия пазар без никакви други ангажименти. Камерън пое задължението по повод следващите избори в страната му, да предоговори условията на членството ѝ в ЕС и да подчини резултатите на одобряване с референдум (разбира се, с уговорката, че спечели общите избори през пролетта на 2015 г.). Както писа „The Economist“ на 23 юни 2012 г. „това ще изисква другите членове на ЕС да ни направят огромни отстъпки, за да намалят риска от неговите резултат на референдума, в случай, че не са достатъчно щедри“. Това е една рискована игра, която отваря „кутията на Пандора“. „The Economist“ заключава: „Великобритания никога не е била толкова близо до изхода...“.

5.3. Франция не остана много по-назад и постави под въпрос Шенгенските споразумения за свободно движение на лицата. Това доведе до своеобразна форма на ре-национализация на миграционната политика. Вижте например думите на кандидата за втори президентски мандат Никола Саркози относно възможността за напускане на Шенгенското пространство или за замразяването на френските вноски в бюджета на ЕС...

5.4. Германия от своя страна също даде множество знаци през последните години за дезангажиране от европейските проблеми, което някои, може би прибързано, опричилиха дори на евро-егоизъм. Достатъчно е обаче да си спомним, че Германия не прояви никаква солидарност по отношение на Либия (през пролетта на 2011 г.), дори се въздържа по Резолюция 1973, което значително отслаби европейската Обща политика по външните работи и сигурността.

Нека си припомним, че решението на Конституционния съд в Карлсруе от 7 септември 2011 г. за финансовата под-

крепа на Германия към страните от Евророната бе прието само с един глас мнозинство!... И с изискването за засилване на контролните правомощия на Бундестага, който трябва да дава одобрение за всеки отделен случай, при това в пленарно заседание, а не само с произнасяне на отделна комисия (решение на КС от 28 февруари 2012 г.). Преди това пък решението на същия Конституционен съд (от 30 юни 2009 г.) относно съобразеността с германския Основен закон на Договора от Лисабон създаде много затруднения пред общностното задълбочаване. Това даде повод на моя колега проф. Ив Пети да говори за „ЕС под стрелите на Конституционния съд в Карлсруе“ (*Politeia*, № 22). Германия прие дълъг списък на компетенции, които не могат да бъдат прехвърлени на ЕС без предварително изменения на Конституцията.

Дали това не бележи края на „един все по-тесен съюз“, прогласен от Договора от Маастрихт? Малко след това Йошка Фишер, бившият външен министър в кабинета на Герхард Шрьодер, заяви: „Днес ние вече не въвеждаме еврото. Ние ставаме голисти. Както Франция, и ние виждаме Европа все повече като средство, а не като проект“.

В същия кръг идеи трябва да припомним блокирането на бюджетните ресурси на ЕС – в това отношение Ангела Меркел не е много далеч от позицията на Дейвид Камерън. А един солидарен съюз изисква значими бюджетни плащания...

В едно съвсем скорошно интервю в „Bild“ (18-19 април 2013) Меркел потвърди задължението за реформи в южните държави-членки с един твърде назидателен тон: „Искам един по-конкурентен континент... Ако натискът не е достатъчно силен, някои ще предпочетат да вървят по своя път. Ние трябва да приемем, че ЕС ще има последната дума по някои въпроси!“ Германия в някакъв смисъл диктува предстоящите ограничавания на суверенитета. Със съзнанието за лидерството в Европа и в рамките на ЕС тя ще може да контролира предстоящите ситуации, много повече, от други държави с по-малка икономическа тежест. Полският министър-председател Доналд Туск, при това близък до канцлерката, дори спомена риска от „асиметрична загуба на суверенитет“.

Френско-германското споразумение от 30 май 2012 г. за Ев-розоната, който вече споменах, е знак, че Германия може „да играе колективно“ и да прави определени отстъпки.

...За финал ще дам думата на славния Жак Делор, който на 26 август 2011 г. заяви в едно интервю в италианския вестник „La Repubblica“: „Духът на времето не е добър. Националният индивидуализъм надделява, не съществува колективен порив и солидарност. В Европа вече няма 4 или 5 личности, които да определят визията за бъдещето. Властта е в ръцете на общественото мнение...“

Предвид педагогическата му значимост, а и за нуждите на франкофонското измерение на програмата, в тази книга е включен и оригиналният текст на проф. Крики на френски език.

Les enjeux actuels de la construction européenne

Etienne CRIQUI

*Professeur de Science Politique à l'Université de Lorraine
Directeur du Centre Européen Universitaire de Nancy*

Depuis le 1^{er} mai 2004 le continent européen est réunifié. C'est la réalisation de la promesse faite par Robert Schuman en 1959 :

« Nous ne devons pas construire l'Europe uniquement dans l'intérêt des peuples libres. Nous devons être en mesure d'accueillir les peuples de l'Est le jour où ils nous le demanderont. »

L'Union Européenne compte désormais 28 Etats membres avec l'entrée de la Croatie le 1^{er} juillet. Forte de plus de 500 millions d'habitants (ce qui en fait le 3^{ème} plus grand ensemble démographique du monde après la Chine et l'Inde), elle est potentiellement la 1^{ère} puissance économique du monde !

Et elle vient même d'obtenir le prix Nobel de la paix !

Cela dit les défis auxquels elle est confrontée sont immenses. Je vais en évoquer 5 qui me semblent les plus prégnants sur le terrain institutionnel et politique.

1. La crise financière et le problème de la gouvernance

Depuis l'automne 2008 la crise bancaire, financière puis économique a provoqué d'importants dégâts en Europe, en particulier dans la zone €, compte tenu de l'endettement des Etats (Irlande, Grèce, Espagne, Portugal, Italie, France...) et de la situation de quasi faillite de certains d'entre eux comme la Grèce.

Il faut reconnaître que tout le monde ou presque (y compris l'Allemagne) s'était dans le passé affranchi des critères prévus dans le Traité de Maastricht, notamment sur les déficits (3% du PIB).

Surtout cette crise a montré les faiblesses criardes de l'Europe sur le plan de la gouvernance :

- Quasi absence de la Commission Barroso ;
- Manque de coordination des politiques ;
- Rivalités institutionnelles entre les différentes têtes de l'Europe (je vais y revenir).

Et puis il faut bien le dire, la crise a montré les lacunes ou les insuffisances du Traité de Lisbonne : ainsi aucun instrument ne permettait de mettre en œuvre ce qui a été fait, en particulier le Fond Européen de Stabilité Financière (FESF), devenu en 2011 le Mécanisme Européen de Stabilité (MES).

Ce qui manquait dans le Traité de Lisbonne, au-delà de la coordination des politiques économiques et budgétaires, c'était une politique budgétaire, financière (union bancaire notamment) et fiscale commune qui apparaît indispensable avec une monnaie commune. Jacques Delors, dans une interview au journal « Le Monde » du 19 octobre 2011, rappelait qu'il avait proposé en 1997 (peu de temps après avoir quitté la Commission) de créer à côté du pôle monétaire (Banque Centrale Européenne indépendante et pacte de stabilité) un pôle économique avec un pacte de coordination des politiques économiques. Il poursuivait : « Si un tel équilibre avait été réalisé, le Conseil de l'euro se serait interrogé en temps utile sur la situation de la Grèce, sur la dette privée qui augmentait de façon inquiétante en Espagne, en Irlande et en Italie. Il aurait pu réagir. »

Gageons que le nouveau traité ou pacte budgétaire (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire ou TSCG) qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 résolve ce hiatus. Le Traité assure l'harmonisation budgétaire, le Mécanisme Européen de Solidarité (MES) la solidarité financière. L'Union bancaire est en bonne voie (pas avant 2014 toutefois) malgré les réticences de l'Allemagne et surtout l'opposition du Royaume-Uni ! Mais rien n'est prévu dans ce traité pour faire repartir la croissance ce qui inquiète beaucoup les français et d'autres même en Allemagne (le SPD notamment).

2. Les problèmes institutionnels nés de la mise en œuvre du traité de Lisbonne

Sur fond de crise de l'€, la mise en place du Traité a provoqué des luttes intestines qui n'ont pas favorisé la gestion de la situation. Comme le remarque un diplomate européen : « On passe des heures en réunions de concertation, cela prend une énergie dingue ».

Le problème essentiel réside dans la rivalité et les difficultés de positionnement entre le Président de la Commission José Manuel Barroso et le Président du Conseil Hermann van Rompuy qui croisent le fer sur la plupart des sujets.

Comme le déclarait récemment l'ancien Ministre français des Affaires Européennes Alain Lamassoure :

« On craignait une profusion des « Monsieur Europe », or personne ne s'est vraiment imposé pour représenter l'Union Européenne à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. Les institutions restent un mécanisme politico-administratif qui ne parle pas aux citoyens, ni aux marchés, ni aux partenaires étrangers ».

Tout cela sans compter le poids toujours non négligeable de la présidence semestrielle qui a conservé près de 90% de ses attributions !

Pour les Etats-Unis, par exemple, l'architecture européenne est toujours « illisible » et de fait la vieille boutade d'Henry Kissinger (Secrétaire d'Etat de Nixon) : « Pour l'Europe je fais quel numéro de téléphone ? » est plus que jamais d'actualité.

H. Van Rompuy représente l'Union à son niveau, notamment en matière de politique étrangère, ce qui le met en concurrence avec Lady Ashton, vice-présidente de la Commission, mais aussi Haut Représentant pour les Affaires Etrangères qui est inaudible, si ce n'est invisible. Mais même sur ce terrain Van Rompuy est toujours chaperonné par Barroso qui défend ses prérogatives dans le domaine du commerce, de l'aide au développement ou de l'aide humanitaire.

Pour trancher la question de qui viendrait recevoir le prix Nobel (en décembre 2012), les affrontements ont été vifs entre Barroso, Van Rompuy et Martin Schultz, Président du Parlement Européen, avant qu'il ne soit décidé qu'ils y aillent tous les trois, mais accompagnés des 27 Etats membres !...

Au-delà des rivalités de personnes, ce sont deux lectures du Traité qui s'affrontent :

- D'un côté ceux qui considèrent que le nouveau cadre doit conforter les institutions européennes et la méthode communautaire ; c'est le Parlement Européen (dont les pouvoirs ont été sensiblement renforcés avec la procédure de co-décision) et la Commission avec son Président Barroso ;

- En face les tenants d'une approche intergouvernementale, qui considèrent qu'Herman van Rompuy doit prendre la priorité

au nom des chefs d'Etats et de Gouvernements qu'il représente (en particulier, jusqu'en mai 2012, le tandem Merkel-Sarkozy) ;

Evidemment cette approche a été renforcée par la crise, car ce sont les Etats qui ont permis de financer les plans d'aide (même si, revers de la médaille, quand on parle d'Etats et d'intergouvernemental, c'est la règle de l'unanimité qui s'applique ; ainsi les fonds destinés au sauvetage de la Grèce et actés en août 2011 ont été plusieurs mois soumis au bon vouloir de la Slovaquie et de son Parlement !...)

D'où la question de la présidence du Gouvernement économique européen. La Commission militait pour la fusion des deux Présidences (Conseil et Commission) sous l'autorité de Barroso. Les Etats (et en particulier l'Allemagne et la France) proposaient l'inverse : le « Monsieur euro » prenant la tête du gouvernement économique européen serait H. van Rompuy ! C'est ce qui a été décidé par le Conseil européen du 1^{er} mars 2012. H. van Rompuy a été alors officiellement désigné par les chefs d'Etats et de Gouvernements pour présider les deux sommets annuels de la zone euro.

Il est à noter d'ailleurs que lors du Conseil Européen du 26 octobre 2011, les chefs d'Etats et de Gouvernements de la zone € avaient chargé Van Rompuy (et non Barroso) de faire des propositions pour modifier le Traité de Lisbonne.

L'accord franco-allemand du 30 mai dernier sur la gouvernance de la zone €, conclu par la Chancelière Angela Merkel et le Président Hollande, pourrait changer la donne (sous réserve qu'il soit entériné par le Conseil Européen). Il prévoit notamment des sommets des pays de la zone € plus réguliers, un Président à temps plein pour l'Eurogroupe, une structure spécifique au sein du Parlement Européen et un fonds pour renforcer la compétitivité de la zone. L'Allemagne et la France veulent doter la zone euro de structures favorisant la coordination des politiques économiques, sociales et même fiscales ainsi que d'un mécanisme de résolution des défaillances bancaires.

Mais au-delà de la gouvernance de la zone €, se pose le problème de son budget. Avec le risque à terme d'avoir une Europe à 18 (la Lettonie va intégrer la zone € au 1^{er} janvier 2014) avec des mécanismes de transferts et de solidarité avancés et une autre à

28 avec un budget limité et donc des ambitions revues à la baisse. C'est ce que craignent bon nombre de pays d'Europe centrale.

En attendant la question est maintenant souvent posée de savoir s'il ne faudra pas un jour fusionner les deux Présidences (Commission et Conseil), le Président de l'Europe étant élu par le Parlement Européen, voire directement par les citoyens de l'Union au suffrage universel. Dans cette logique il faudrait aussi revoir le nombre des commissaires et leur mode de désignation. Mais sur ce dernier point beaucoup reste à faire quand l'on constate que la Commission Barroso va passer à 28 au 1^{er} juillet (donc toujours un par Etat membre) en totale contradiction avec le Traité de Lisbonne !

Souvenons-nous de Jean Monnet qui disait : « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions ».

3. L'Elargissement de l'Union et les frontières de l'Europe :

L'élargissement de l'Union Européenne est-il terminé ? Non a priori puisque la Croatie est devenue le 1^{er} juillet le 28^{ème} Etat membre et que plusieurs autres ont aujourd'hui le statut de pays « candidat » (Turquie, Islande, Macédoine, Montenegro et depuis le 1^{er} mars 2012 la Serbie). Mais d'autres encore que l'Union Européenne appelle les « candidats potentiels » sont susceptibles d'intégrer à terme l'Union : Bosnie, Albanie et Kosovo. Une Europe à 36 Etats membres n'est donc pas inconcevable, peut-être plus un jour sachant que le continent européen compte aujourd'hui 48 Etats souverains.

Deux questions se posent alors que je vais présenter très brièvement.

Tout d'abord quelle sera la nature de l'Union Européenne dans une Europe à 36 Etats ? Le fonctionnement déjà très difficile des institutions à 27 (présidence tournante, réunions du Conseil interminables avec au moins 120 personnes autour de la table, qui ont nécessité d'installer des postes de télévision !...) sera alors quasiment impossible, sauf à adopter un nouveau traité. Mais comment, au-delà même d'un fonctionnement dont on peut douter qu'il sera harmonieux, s'assurer que l'Union Européenne sera alors en mesure de mener sur tout le territoire de l'Union les politiques qui

sont les siennes et avec quel budget ? Il faut de ce point de vue relire la déclaration de la Commission du 8 novembre 2006 sur la « stratégie d'élargissement » de l'Union. Dans ce texte, rédigé à la demande des Chefs d'Etats et de Gouvernements, la Commission s'efforce de définir la « capacité d'absorption de l'Union » qu'elle appelle sa « capacité d'intégration », condition aujourd'hui nécessaire à l'entrée de nouveaux membres. La Commission affirme notamment :

« L'Union Européenne doit s'assurer qu'elle peut maintenir sa capacité de fonctionnement dans l'intérêt de ses citoyens actuels et futurs ».

Et elle invite à mesurer les effets des élargissements futurs sur le fonctionnement des institutions ; le développement des politiques communes ; les possibilités financières de l'Union.

L'Union Européenne deviendra-t-elle une vaste zone de libre-échange comme l'était l'Association Européenne de Libre Echange (AELE) dans les années 60 ou faudra-t-il bâtir un système à géométrie variable qui existe déjà un peu aujourd'hui (zone €, je l'ai évoqué, Espace Schengen, ...) mais qui risquerait de paralyser le fonctionnement des institutions communautaires ?

Cela dit l'élargissement pose aussi le problème des frontières de l'Europe. Cette question reste d'actualité et n'est d'ailleurs pas étrangère à l'échec du Traité constitutionnel en 2005, en tout cas en France. Au-delà du cas épineux de la Turquie et des frontières orientales de l'Europe se pose aussi la question du devenir d'un certain nombre d'anciens Etats de l'ex-URSS, comme l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie, voire d'autres encore.

4. Le déficit démocratique de l'Union Européenne :

Malgré la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, les élections européennes de juin 2009 ont bien montré le fossé qui s'est creusé entre l'Europe et les citoyens. Ces élections ont été marquées par une nouvelle progression de l'abstention qui a atteint le niveau record de 57%. Encore ce pourcentage doit être relativisé compte tenu du caractère obligatoire du vote dans certains pays de l'Union. Ainsi l'abstention est supérieure à 59% en France, à 65% au Royaume Uni, à 70% en République tchèque, Roumanie,

Slovénie et même à 80% en Lituanie et en Slovaquie ! L'Europe se démocratise et pourtant les citoyens y participent de moins en moins. Comme toujours les élections européennes organisées par les Etats dans un cadre national n'ont pas permis de faire émerger les enjeux européens dans la campagne. Partout les enjeux sont restés très nationaux et ces élections ont souvent été conçues par les partis politiques comme des sondages pour mesurer leur poids au niveau national, notamment en Italie et surtout en Allemagne où les élections européennes étaient un tour de chauffe avant les élections au Bundestag de septembre 2009. Tout laisse à craindre que les prochaines, prévues en mai 2014, connaîtront la même désaffection. Très lucide Mgr Van Luyn, président de la commission des épiscopats de l'Union Européenne, déplorait le « manque d'une société civile européenne ». Et il se demandait : « Avons-nous contribué suffisamment à l'émergence d'une conscience européenne chez nos concitoyens ? »

Pour remédier à ce désintérêt pour les élections européennes, le britannique Andrew Duff (eurodéputé libéral) avait proposé une réforme du scrutin européen pour 2014 avec pour objectif d'améliorer l'image du Parlement, de réduire les divergences entre les procédures électorales des Etats membres et de rendre le Parlement davantage responsable auprès des citoyens qu'il représente. Dans cet esprit il proposait notamment de créer 27 sièges supplémentaires qui seraient occupés par des députés élus sur une liste transnationale à l'échelle de l'Union, composée de candidats provenant d'au moins un quart des Etats membres et respectant la parité hommes-femmes. Devant l'hostilité des Etats et le peu d'enthousiasme du Parlement Européen, Andrew Duff a retiré son projet qui aurait dû être présenté en séance plénière en juillet 2011.

Comme le faisait remarquer à juste titre, me semble-t-il, le Président Nicolas Sarkozy dans son discours devant le Parlement Européen le 13 novembre 2007 :

« Le Traité simplifié résout la crise institutionnelle, mais il ne résout pas la crise politique et la crise morale de l'Europe. Il permet à l'Europe de décider et d'agir. Mais il ne dit pas dans quels buts et avec quelles finalités. Il ne dit pas ce que sera l'Europe

de demain et comment elle contribuera à améliorer la vie des citoyens. Il ne donne pas de raisons à ceux qui avaient cessé de croire en l'Europe de reprendre confiance en elle. »

Et aujourd'hui ce n'est pas la crise financière, la crise de la dette et même celle de l'euro qui vont faire revenir la confiance !

Comme le demande mon collègue bulgare Ivan Kravtsev : « Quand on dit

« nous » sur le plan européen, de qui s'agit-il ? » Et il poursuit : « Si l'on veut que l'UE fonctionne correctement, il faut absolument commencer par définir qui est ce « nous » européen ».

La dernière enquête Eurobaromètre Standard 78 de l'automne 2012 confirme la chute de la confiance des citoyens dans les institutions européennes : 33% seulement des personnes interrogées déclarent avoir encore confiance dans l'Europe (-8 points depuis un an, -25 points depuis 2007) et 30% ont une image positive de l'Europe, soit le plus bas niveau jamais atteint.

Le 9 mai dernier, Journée de l'Europe, l'Institut universitaire européen de Florence organisait sa conférence annuelle sur l'« Etat de l'Union ». Ouvrant les travaux le Maire de Florence, Matteo Renzi, donnait le ton : « Pour mon grand-père, pour mon père et pour moi, l'Europe était un rêve. Pour la génération des jeunes italiens d'aujourd'hui, c'est un cauchemar ». Encore plus pessimiste, l'allemand Martin Schulz, Président du Parlement Européen, a évoqué la fin de l'Europe : « Non l'Europe n'est pas irréversible [...] oui, le nombre de ceux qui doutent de l'Europe est sans cesse croissant... »

Dans un autre ordre d'idée, il est même permis de se demander si les valeurs qui fondent l'identité européenne sont encore partagées par tous. Ainsi la politique menée par le gouvernement hongrois depuis près de deux ans semble en contradiction avec les principes fondamentaux de la construction européenne, en particulier la loi électorale, celle sur les médias ou sur les libertés. De ce point de vue il est rassurant de constater la réaction rapide de la Commission qui a envoyé trois lettres de mise en demeure à Budapest et ouvert trois procédures d'infraction concernant l'indépendance de la banque centrale, de la magistrature et de l'autorité de supervision du contrôle des données personnelles.

Mais cela n'a pas été suffisant pour rétablir les valeurs démocratiques en Hongrie et prévenir de telles dérives dans d'autres Etats membres. A tel point que le Parlement hongrois, dominé par le parti du Président Orban, a voulu en avril dernier modifier la Constitution pour réduire les pouvoirs de la Cour Constitutionnelle, seul véritable contre-pouvoir au gouvernement actuel. La réaction de l'Europe a permis de surseoir au projet. Mais pour combien de temps ?

5. Le retour des Etats :

La crise financière a semblé faire apparaître un mode de fonctionnement animé par les Etats et privilégiant donc l'intergouvernemental au détriment de la méthode communautaire. La mise en retrait de la Commission et de son Président, voire du Parlement, n'est pas une bonne chose pour la construction européenne.

Mais au-delà il est permis de s'interroger sur la volonté des grands Etats européens (et d'autres aussi d'ailleurs) d'aller plus loin dans la voie de l'intégration européenne. Certes le Traité permettant la mise en œuvre de la gouvernance économique s'applique depuis le 1^{er} janvier 2013, au moins dans la zone euro, après le « feu vert » donné le 12 septembre 2012 par la Cour Constitutionnelle allemande. Mais d'autres signes sont plus inquiétants.

Ainsi le Royaume-Uni a adopté depuis le retour au pouvoir des conservateurs une attitude de plus en plus critique, à tel point que certains membres de ce parti réclament un referendum pour décider la sortie de l'Union Européenne... Le Gouvernement Cameron s'y refuse dans l'immédiat, mais a opposé une fin de non-recevoir au Traité sur la gouvernance économique, malgré l'accord de 25 autres Etats. Mais au-delà le Royaume-Uni refuse la zone euro, avec le risque que la politique monétaire britannique joue « in fine » contre l'euro. Il refuse aussi l'Espace Schengen, la politique étrangère commune, la politique de défense, notamment la mise en place d'un quartier général (état-major) européen permanent (ainsi les britanniques, alliés aux français, n'ont accepté de s'engager en Libye que sous la bannière de l'OTAN et surtout pas sous celle de l'Union Européenne, ce qui était aussi, il faut le reconnaître, la position de l'Italie). Il refuse encore la taxe sur

les transactions financières qui va néanmoins voir le jour (dans le cadre de la procédure des coopérations renforcées) et ne veut pas entendre parler de la supervision des banques (Union bancaire). Par ailleurs il ne faut pas oublier les perspectives financières pour la période 2014-2020 qui impliquent la suppression du régime de faveur décidé au sommet de Fontainebleau en 1984. Que deviendra le « chèque » qu'avait si ardemment réclamé, et obtenu, Margaret Thatcher ?... Pour l'instant David Cameron s'est dit prêt (au Conseil Européen de Bruxelles le 19 octobre 2012) à mettre son veto au projet de budget pluriannuel de l'Union s'il ne se traduisait pas par un gel des dépenses !...

Plus grave certains envisagent sérieusement maintenant l'éventualité de la sortie du Royaume-Uni de l'UE (le « British exit »). En effet en Grande-Bretagne, depuis une loi votée en 2011, toute nouvelle délégation de pouvoir au profit de Bruxelles devra être soumise à referendum. Autant dire que le « plus d'Europe » voulu par Angela Merkel ne sera jamais accepté par les britanniques. Mais cette eurozone intégrée à 17 (bientôt 18), ce noyau dur (ce « super-Etat » dénoncé par le « Daily Telegraph »), inquiète Londres, car elle risque de devenir l'entité dominante en Europe et de marginaliser ceux qui resteront en dehors. C'est aujourd'hui le dilemme de David Cameron, pressé par un grand nombre de députés conservateurs de renégocier les termes de l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Union Européenne. Le Royaume entend bien garder le marché unique mais rejette ce qu'il appelle les « intrusions » de l'Union Européenne dans le droit social, la justice, l'environnement... En fait ces députés souhaitent que leur pays négocie un statut de simple association à l'Union Européenne (comme la Norvège ou la Suisse) pour avoir accès au marché unique sans aucune autre contrainte. Aujourd'hui David Cameron a pris l'engagement, à l'occasion des prochaines élections britanniques, de renégocier les termes de l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Union et de soumettre le résultat à referendum (sous réserve évidemment de son succès à ces élections générales prévues au printemps 2015). Comme l'écrit « The Economist » dans sa livraison du 23 juin 2012 : « Cela revient à parier que les autres membres de l'UE vont nous accorder de grosses concessions, sachant

qu'ils risquent un non au referendum s'ils ne sont pas généreux. » Pari risqué et qui en plus ouvrirait la « boîte de Pandore »... « The Economist » conclut : « La Grande-Bretagne n'a jamais été aussi proche de la sortie » !

La France n'est pas en reste qui a remis en cause (comme d'autres d'ailleurs) les Accords de Schengen sur la libre circulation des personnes. Ce qui a conduit à une certaine forme de renationalisation de la politique migratoire. (cf. aussi les propos du Président-candidat Sarkozy sur la possibilité de sortir de Schengen ou sur le gel de la contribution française au budget de l'Union).

L'Allemagne a donné aussi de nombreux signes ces dernières années d'un certain désengagement européen que quelques-uns ont assimilé, peut-être un peu trop vite, à de l'égoïsme. Mais il n'en reste pas moins que l'Allemagne n'a montré aucune solidarité sur la Libye (au printemps 2011), allant même jusqu'à s'abstenir sur la résolution 1973, ce qui a décrédibilisé la PESC. Rappelons-nous aussi que la décision de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe du 7 septembre 2011 sur le soutien financier de l'Allemagne aux pays de la zone euro (FESF) a été acquise à une voix de majorité !... Et avec une exigence d'un renforcement du pouvoir de contrôle du Bundestag qui doit donner un accord préalable et au cas par cas, en séance plénière ; sans que cela puisse être délégué à une commission restreinte (décision de la Cour du 28 février 2012). Mais peu avant, la décision de cette même Cour (30 juin 2009) sur la constitutionnalité du Traité de Lisbonne avait mis beaucoup de freins à l'approfondissement communautaire. Ce qui a conduit mon collègue Yves Petit à évoquer « L'Union Européenne sous les *Fourches Caudines* de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe » (*Politeia*, No 22). Elle dresse une longue liste de compétences qui ne pourront pas être transférées à l'Union Européenne, sauf à modifier la Constitution allemande. Cela ne marque-t-il pas, dans une certaine mesure, la fin de l'« union sans cesse plus étroite » prônée par le Traité de Rome ? Ce qui a fait dire peu après à l'ancien ministre des affaires étrangères de Gherard Schroeder, Joshka Fischer :

« Nous n'introduirions plus l'euro aujourd'hui. Nous devenons gaullistes. Comme la France, nous voyons de plus en plus l'Europe comme un moyen et pas un projet. »

Dans le même ordre d'idée il faut évoquer aussi la stagnation des ressources budgétaires de l'Union (Angela Merkel n'est sur ce sujet pas loin de la position de David Cameron) et l'opposition (notamment de l'Allemagne) à l'idée d'un emprunt européen que Jacques Delors appelle de ses vœux. Or une union solidaire requiert des transferts budgétaires plus importants.

Dans un entretien récent (18-19 avril 2013) au *Bild*, Angela Merkel réaffirme l'obligation des réformes pour les Etats du Sud sur un ton très directif : « Je veux un continent plus compétitif [...] Tant que la pression ne sera pas plus forte, certains préféreront suivre leur propre voie. Nous devons accepter que l'Union Européenne ait le dernier mot sur certaines questions. » L'Allemagne dicte en quelque sorte les transferts de souveraineté à accomplir. Sachant qu'exerçant le leadership en Europe et au sein de l'Union elle pourra encore contrôler la situation après, ce qui n'est pas le cas des autres pays qui pèsent beaucoup moins. Le Premier Ministre polonais Donald Tusk, pourtant proche de la Chancelière, a même évoqué le risque de « perte asymétrique de souveraineté ».

Cela dit l'accord franco-allemand du 30 mai dernier sur la zone euro, que j'ai mentionné, est un signe que l'Allemagne peut « jouer collectif » et faire certaines concessions.

Je laisserai le mot de la fin à Jacques Delors qui déclarait le 26 août 2011, dans une interview au quotidien italien « *La Repubblica* » :

« L'esprit du temps n'est pas bon. L'individualisme national domine ; il n'existe pas d'élan collectif et solidaire. Il n'y a plus en Europe quatre ou cinq personnalités ayant une vision de l'avenir. Les sondages d'opinion font la loi... »

**Държавата-членка между суверенитета
и зачитането на нейната идентичност:
какъв Европейски съюз?**

Проф. д-р Жан-Дени Мутон,
дългогодишен директор
на Европейския университетски център – Нанси,
професор по публично право в Университета на Лотарингия,
гост-професор в Университета в Люксембург,
член-кореспондент на Института по Европейско право – София,
Кавалер на Почетния легион на Франция,
Почетен доктор на Софийския университет
„Свети Климент Охридски“

Моето изложение днес изхожда от две твърдения. Първото: че към характера на Европейския съюз следва да се подходи чрез анализ на развитието на статута на неговите държави-членки. Второто: държавите-членки на Съюза априори остават суверенни, същевременно обаче приемат статут, който ще квалифицирам като статут на „интегрираната държава“. В сърцевината на този статут стои своеобразна **загриженост за идентичността**, която може да се пренесе върху Европейския съюз като цяло. Тези идеи ще бъдат развити от гледна точка на т.нар. „завръщане на държавите“ в европейското изграждане, което именно предоставя възможност да се разбере на какво се дължи оригиналността на Европейския съюз.

I. „Завръщането на държавите“ в европейското изграждане

Ще говорим за завръщането на държавите е във фокуса на вниманието от влизането в сила на Лисабонския договор и в контекста на неговото прилагане. Това е свързано напредъка в европейското изграждане в последните години. В действителност обаче това завръщане на държавите може да се проследи назад още от Договора от Маастрихт, като постепенното утвърждаване на зачитането на националната идентичност и, по мое мнение, това е най-важният индикатор за интеграционния процес.

1. От Маастрихт до Лисабон

Още с Договора от Маастрихт (1993 г.) се проявяват елементи, които в известна степен разкриват желание у държавите-членки на ЕС за по-забележимо присъствие в неговата структура. И странното е, че Договорът, установяващ Конституция за Европа (2004 г.), а след него и Договорът от Лисабон (2009 г.) ще засилят тази тенденция.

1.1. Договорите от Маастрихт и Амстердам. Ще подчертая тук и първия парадокс: именно ДМ, в стремежа си да придвижи европейското изграждане от чисто икономическа общ-

ност към политически съюз, закрепва своеобразно завръщане на държавите.

Разбира се, следва да отбележим появата на „Втория“ и „Третия стълб“, за които определящ е именно техният междуправителствен характер. Но по онова време (преди цели 20 години!) това можеше да се разглежда просто като ново прилагане на традиционния метод на интеграция, т. е. преминаване през първоначална междуправителствена фаза преди постигане на общностна интеграция, което можеше да се разглежда като вид стратегия на ДЧ. И това в известна степен се потвърди, доколкото например някои аспекти на третия стълб по-късно станаха „интеграционни“ и в процеса на изменение на УД, станаха общностна материя. Начинът, по който с ЛД бяха уредени различните политики, е показателен за съпротивата от страна на ДЧ: въпреки формалното премахване на ресорните стълбове (например общата политика по външните работи и сигурността), бе закрепен режим, дерогиращ общостния...

Нека си припомним чл. Е на Договора от Маастрихт, защото той разкрива едно завръщане на държавите, което не може да се свърже с ново прилагане на общостния метод: *„Съюзът се основава на принципите на свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и основни свободи и върховенството на закона, като принципи, общи за държавите-членки. Съюзът зачита националната идентичност на своите държави-членки.“* Тогава ставаше дума за „защитна“ клауза, която илюстрира това, което можеше да се квалифицира като *„тревога на договарящите страни и желанието им да защитят националната държава от напредъка на европейската интеграция“*. Разбира се, тази „тревога“ се проявява най-напред по отношение на новите компетенции и дейности, които ЕС и Европейската общност придобиват по силата на Договора от Маастрихт. Но бих желал да подчертая, че тази първа поява на **клаузата за зачитане на националната идентичност** незабавно бе обвързана със задължението на държавите-членки да зачитат демократичните принципи, което бе закрепено изрично и като едно (ако не първото!) от условията за влизане в него.

И отгук нататък не би следвало да се учудваме, че **Договорът от Амстердам укрепва този принцип** на зачитане на националната идентичност, която вече е предмет на ал. 3 на чл. 6 от ДЕС след реформата от ДА, като дори в чл. 7 вече се предвижда механизъм на санкции за държавите, които не зачитат демократичните изисквания (чрез отнемането на някои права, преди всичко правото на глас в Съвета на министрите).

С други думи, **зачитането на националната идентичност има двойна защитна функция**: по отношение на Съюза, когато с действията и упражняването на компетенциите си той би могъл да накърни тази идентичност; но и когато Съюзът контролира ДЧ за начина, по който те зачитат демократичните ценности.

1.2. Конституционният договор и Договорът от Лисабон. Договорът за Конституция за Европа илюстрира още веднъж парадокса, който подчертах по-горе. Когато ДЧ склоняват да снабдят ЕС с договор с конституционен характер, те всъщност потвърждават и укрепват завръщането на държавите... Най-напред в чл. I-2, който тържествено утвърждава, че държавите „зачитат ценностите на Съюза“; след това, в чл. I-6, който ясно признава правото на държавите-членки да напускат ЕС, но най-вече чрез утвърждаването на клаузата за зачитането на националната идентичност, включена в чл. I-5, посветен на отношенията между Съюза и държавите-членки.

Впрочем към принципа на зачитане на националната идентичност е прибавено и задължението на **Съюза да зачита „основните функции на държавата, и по-специално тези, които имат за цел да гарантират нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да защитават националната сигурност“**. Накрая по отношение на зачитането на националната идентичност е направено и уточнение чрез споменаването на „основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местната и регионалната автономия“.

Договорът от Лисабон възпроизведе в новата редакция на ДЕС тези приноси на Конституцията за Европа, като засили още повече защитния характер на клаузата относно зачита-

нето на националната идентичност, която се пренася в § 2 на чл. 4 на ДЕС, а § 1 едно уточнява демонстративно, че „всички области на компетентност, които не са предоставени на Съюза с Договорите, принадлежат на държавите-членки“. Но тъй като за всеки юрист тестът за позитивното право е преди всичко в юрисдикционното прилагане, бих искал най-напред да анализирам начина, по който тази клауза за зачитането на националната идентичност ще бъде утвърдена от решенията на Съда на ЕС.

2. Утвърждаване на зачитането на националната идентичност от Съда на ЕС.

Когато тази клауза се появи в Договора от Маастрихт, повечето от тълкувателите му приеха, че става дума за формулиране на принцип от политическо естество, чието съдебно прилагане изглежда невъзможно. Но всъщност бе подценена възможността за развитите на „юриспруденциална стратегия“, която щеше да постигне безусловно утвърждаване на този принцип от страна на върховната юрисдикция на Европейския съюз.

2.1. Юриспруденциалната стратегия. Тя може да се разглежда в два аспекта и именно в това се състои нейната специфика. Първо, вътрешен за самата върховна юрисдикция на ЕС аспект, доколкото много генерални адвокати в заключенията си все по-настойчиво се позовават на клаузата за зачитане на националната идентичност. Такъв е именно случаят с ГА Мадуро, който още през 2005 г. по делото *EUROJUST* се позовава на този принцип; след това през 2006 г. по делото *Marrosu*, през 2008 г. по делото *Michaniki*, а също така и по знаковото дело *Rottmann* през 2010 г. Към него се присъединява и ГА Кокот съответно по делата *UGT-RIOJA* и *UTECA*. Следва да отбележим също и приносите на ГА Руиз-Жарабо Коломер, Шарпстън, а неотдавна и Йааскинен по делото *Runevic-Vardyn*. Тази все по-често проявявана и споделяна от

много ГА настойчивост ще окаже влияние върху позицията на самия СЕС.

2.2. Но не бива да пренебрегваме и една външна за върховната юрисдикция в Люксембург стратегия... Трябва да се отчете **позицията на някои конституционни съдилища на ДЧ от последните години**. Така например Конституционният съвет на Франция в решението си от 19 ноември 2004 г. относно Договора за приемане на Конституция за Европа обявява за неприемлив факта, че този договор предвижда експлицитно върховенството на правото на Съюза над националното право, доколкото същият този договор утвърждава паралелно зачитането от страна на самия ЕС на националната идентичност на държавите-членки. В едно решение от 27 юли 2006 г., той се произнася, че ако чл. 88 на Френската конституция води до принципен отказ от упражняване на контрол за конституционност на правото на Съюза, този отказ е ограничен именно в хипотезата, при която една европейска норма противоречи на норма и принцип, присъщи на конституционната идентичност на Франция.

Позицията на Конституционния съд на Германия е може би в най-висока степен показателна за този външен натиск върху съда в Люксембург. Можем вече да тълкуваме *a posteriori* резервите по отношение на конституционността в решенията по делата *SOLANGE*, като имплицитно позоваване на зачитането на националната идентичност. В тези решения за защитата на основните права, изисквана от Федералния конституционен съд, стои зачитането на основната структура на Германската конституция, с която е свързана идентичността на германската държава. Но именно решението от 30 юни 2009 г. на Германския конституционен съд придава още по-голямо значение на въпроса за зачитането на конституционната идентичност, като израз на зачитането на националната идентичност на Германия.

Договорът за Конституция за Европа е повод за много други национални конституционни съдилища да утвърдят необходимото зачитане на конституционната идентичност, като

израз на зачитането на националната идентичност: виждаме го в Испания, но също и в Полша, Чешката република, Латвия... Не трябва да се учудваме, че под този двоен натиск Съдът на ЕС постепенно утвърждава тази клауза на зачитането на националната идентичност...

3. Постепенно, но последователно признаване.

Юрисдикцията в Люксембург преминава от имплицитно позоваване на принципа на зачитане на националната идентичност към изрично позоваване. Първоначално повечето от съдебните решения на съда в Люксембург, споменати по-горе, въпреки че в по-голямата част от случаите приемат за основателни заключенията на ГА, все пак не пристъпват към изрично зачитане на националната идентичност. Но още преди това да се случи Съдът в Люксембург е показал, че не е безразличен към този проблем. Преди всичко в решението по делото *OMEGA*, в което се поставя въпросът за съвместимостта на забранителна мярка (наложена от полицейските власти в град Бон, по отношение на дейност, утвърдена от Германската конституция като противоречаща на зачитането на човешкото достойнство), с основните свободи, утвърдени от Договора за ЕО. Съдът приема, че Германия, на основата на особеното схващане за човешкото достойнство, заложено в нейната Конституция, и въпреки че това схващане се различава с онова, което „*споделят останалите държави-членки*“, би могла да наложи подобна мярка. Но в последните си решение Съдът в Люксембург не се колебае да спомене клаузата относно зачитането на националната идентичност. Така например в решението си по делото *Sayn-Wittgenstein*, той заявява, че „*има основание да се приеме, че в контекста на австрийската конституционна история, законът за премахването на благородничеството като елемент на националната идентичност може легитимно да се вземе под внимание при определянето на баланса на интересите по отношение на правото на свободно движение на лицата, признато от Съюза*“ и по-нататък „*следва да се припомним, че съгласно чл. 4, § 2 на ДЕС Съюзът защита националната*

идентичност на своите държави-членки, сред които е и републиканската форма на управление на държавата“. В решението по делото *Runevic-Vardyn* Съдът се произнася, „че по смисъла на чл. 3, § 3, ал. 4 на ДЕС, както и чл. 22 на Хартата на основните права на ЕС, Съюзът зачита богатството на своето културно и езиково многообразие. Съгласно чл. 4, § 2 ДЕС Съюзът зачита също националната идентичност на своите държави-членки, в която се включва и защитата на официалния език на държавата“.

Очевидно тази съдебна практика успява да придаде **по-голямо значение на чл. 4, § 2**, дотогава по-скоро изключение. Действително позоваването на зачитането на националната идентичност днес се проявява основно като възможност чрез признаване на легитимна цел да се наложи ограничение на упражняването на основните свободи на вътрешния пазар. Но тази съдебна практика свидетелства и за това, че Съдът в Люксембург не се колебае да постави в равновесие тази легитимна цел със основните свободи. Не е невъзможно да се отстоява, че **зачитането на националната идентичност постепенно се превръща в действащ принцип на тълкуване на правото на ЕС**.

Тази констатация позволява да разкрием една особеност на Европейския съюз: завръщането на държавите позволява да се предвиди **появата на многонационална федерация**.

II. Статутът на държава-членка на ЕС: между суверенитет и идентичност

Макар Договорът от Лисабон да потвърждава, че държавите-членки запазват суверенитета си, принципът на зачитане на тяхната идентичност, изразен в текста на същия този Договор, и начинът, по който е тълкуван от Съда, поставя същите тези държави в особено положение.

1. Поддържането на суверенитета

Договорът от Лисабон, като продължение на процеса, задействан от Договора от Маастрихт и утвърден от Конституционния договор, потвърждава принципно суверенитета на държавата-членка на Съюза. „Компетентността за компетенциите“ и правото на оттегляне очевидно са елементи, които позволяват да се заключи, че държавата-членка поне формално запазва суверенитет.

Член 4, § 2 на ДЕС след ЛД може също да се тълкува като утвърждаващ запазването от ДЧ Съюза на същността на суверенитета: освен зачитането на нейната национална идентичност, Съюзът *„зачита основните функции на държавата, особено тези от тях, които целят да съхранят нейната териториална цялост, да поддържат обществения ред и да защитят националната сигурност“*, Договорът от Лисабон признава официално всичко, което съставлява същността на суверенната държава. Държавите няма да бъдат обвързани в материите, в които Международното право трябва да им предостави възможност да разгърнат автономията, която им принадлежи като организации на хора, които се управляват сами (съществуване и форма на държавата, политически режим, структура на държавата, управление на територията и населението). Впрочем зачитането на основните функции на държавата препраща към ефективното упражняване на **монопола на принудата** (вътрешно и външно). Накратко Договорът от Лисабон, като продължение на Конституционния договор, отчита факта, че общото упражняване на компетенциите, предоставени на ЕС, не поставя под съмнение това, което характеризира същността на суверенната държава, а именно владението на съставните елементи на държавността и монопола на принудата. В този смисъл ако утвърждаването на зачитането на националната идентичност може да се анализира като част от този статут на суверенна държава, което впрочем потвърждава, че ЕС не е федерална държава, и вероятно не е призвана да се превърне в такава, то същевременно подсказва обаче и за друга възможна логика.

2. Националната идентичност като показател за статута на интегрираната държава.

Може да се поддържа тезата, че утвърждаването от Лисабонския договор на зачитането на националната идентичност може да се анализира като един от основните елементи на **статута на интегрираната държава**, който не може да се сведе само до констатацията, че държавата остава суверенна. Най-напред, както вече беше отбелязано, ДЛ, както и преди това Конституционният договор, включва този принцип в чл. 4 на ДЕС, който посочва в една и съща разпоредба елементите, определящи отношенията между ЕС и неговите ДЧ. По смисъла на § 3 на чл. 4: *„По силата на принципа на лоялното сътрудничество, Съюзът и държавите-членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. Държавите-членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Държавите-членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.“* По този начин е кодифициран забележителен напредък в съдебната практика: знаем, че СЕС поставя този принцип на лоялно сътрудничество в основата не само на задълженията, свързани с упражняването от страна на държавата-членка на предоставените на ЕС изключителни компетенции, а също и на задълженията, свързани с упражняването от страна на ДЧ на техните запазени компетенции. Известно е също, че СЕИ се позовава на принципа на лоялно сътрудничество не само в подкрепа на задължения, вече закрепени в други разпоредби на Договора, но също и за да узакони и едно самостоятелно задължение. От това може да се направи извод, че в принципа на лоялно сътрудничество **СЕС конкретизира задължение за лоялност**, което *„изразява по-добре от общ принцип на Съюза едно задължение, което е присъщо на статута на членовете“*. Така чл. 4 на ДЕС след ЛД обхваща основните елементи на статута на държава-членка на Европейския съюз.

Това е статут с основни права като: правото на равенство, правото на зачитане на националната идентичност и основните функции на държавата; а основните задължения са обвързани с принципа на лоялно сътрудничество. Позволете ми тук да се позова на една теория, която съм развивал при различни обстоятелства. Ако приемем, че в Международното право е изоставена теорията за основните права на държавите, препращаща единствено към корелати на суверенитета, струва ми се възможно да се отстоява, че в системата на ЕС се появяват **истински основни права на държавата**, като сред тях правото на зачитане на националната идентичност се явява до днес в най-завършен вид. Тази теория може да бъде обсъждана и дори оспорвана, но ако се приеме такова виждане, то би ни позволило да очертаем статута на държава-членка на ЕС, която, от една страна принципно остава суверенна, но като интегрирана държава се ползва от основни права, които безспорно узаконяват един **феномен „укрепване“**.

В същото време се очертава и **своеобразието на Европейския съюз**, който, от една страна, се различава от една федерална държава, а от друга страна, се отличава и от обикновената конфедерация.

3. Появата на многонационална федерация.

Нито федерална държава, нито конфедерация – Европейският съюз изглежда е призван да бъде многонационална федерация със своеобразна (*sui generis*) идентичност.

Определението „федерация“ препраща към значението на това понятие, както го преразглежда Оливие Бо. Що се отнася до пояснението „многонационална“, то ни отвежда при юриспруденцията на Съда на ЕС. Първоначално имплицитното, а после и експлицитното позоваване на СЕС на задължението на Съюза да зачита националната идентичност на своите държави-членки насочва в действителност към **две отклонения**. Първото, или във всеки случай по-видимото, се свързва с темата за *конституционната идентичност като съставна част на националната идентичност*. Повечето от посочените вече заключения на ГА пред върховната юрисдикция на ЕС

засягат зачитането на конституционната идентичност, което в крайна сметка съответства на клаузата, записана в Учредителните договори. В действителност видяхме, че Договорите от Маастрихт и от Амстердам препращат най-напред към едно политико-институционално измерение на националната идентичност чрез позоваването на системите на управление на държавите-членки и на демократичните принципи. Договорът за Конституция за Европа, потвърждава това политико-институционално измерение, макар с уточнения, а Договорът от Лисабон включва това измерение в чл. 4 на ДЕС със същата формулировка.

Въпреки че конституционното измерение, свързано с националната идентичност, е първото и единственото ясно представено измерение в Учредителните договори, това не пречи Съдът в Люксембург да използва **най-напред клаузата за националната идентичност** именно за защита на културната идентичност. И първата илюстрация е още от 1996 г. Още тогава Съдът ще приеме аргумента на зачитането на националната идентичност, като смята, че културният плурализъм може да представлява легитимна цел, способна да оправдае ограничаване на свободите на вътрешния пазар, въпреки че по делото той смята за несъразмерна мярката, приета от засегнатата държава (Люксембург). Този аспект на националната идентичност ще бъде отново изтъкнат по делото *UTECA*, в което Съдът ще следва заключенията на ГА, като оправдава оспорваната национална мярка (в този случай в Испания) с факта, че културното многообразие може да представлява легитимна цел за ограничаване на основна свобода и то като се позовава на клаузата за зачитането на националната идентичност. Неотдавнашното решение по делото *Runevic-Vardyn* е още по-показателно по отношение на това измерение на националната идентичност, тъй като Съдът тук експлицитно се позовава на чл. 4, § 2 на ДЕС, за да защити официален език на държава (става дума за Литва) като елемент на културното и езиковото многообразие, включен в клаузата за зачитане на националната идентичност. Именно обединяването на тези два аспекта на националната идентичност – политико-инсти-

туционалният и културният – позволява да се говори за появата на многонационална федерация. И тъй като националната идентичност е представена в тези два аспекта, те естествено ни подсещат за характеристиките на държавата-нация и тълкуването което им дава историкът Е. Гелнер. Но вместо да говорим за „Федерация от национални държави“, определеното „многонационална“ ми се струва по-съобразено с особеностите на европейското изграждане. В действителност, по различни поводи Съдът се е позовавал на зачитането на националната идентичност, за да насърчи отвън, извън „централната държава“, вътрешната национална идентичност. Става дума преди всичко за решението по делото *UTECA*, където главно трябваше да се защитити каталонския език, както и решението *UGT-Rioja*, в което позоваването на зачитането на националната идентичност служи за защита на автономията, предоставена от испанския федерализъм на вътрездържавните общности. Понятието „многонационална федерация“ е поудачно като отражение на този процес. И ако приемем, че ЕС напредва към подобна форма на политическа организация, въпросът за неговата идентичност стои по особен начин.

4. Своеобразната идентичност на ЕС.

За да изясним темата за идентичността на самия Европейски съюз, трябва да приемем, че тя се основава отчасти на общите ценности, които ни припомня чл. 2 на ДЕС след ЛД, но също и на процеса на „европеизация“ на националните идентичности, който разкрива съдебната практика от Люксембург. Впрочем, както се изразява ГА по делото *UTECA*: *„ако защитата и насърчаването на многообразието в културната област са толкова важни в ЕС, то е защото това многообразие е отличителният белег на Европа“*. По дефиниция една многонационална федерация препраща към идентичност, която, разбира се, е обща, но се основава на националните идентичности, които я съставят. Очевидно по този начин се докосваме до една от основните трудности пред ЕС, която настоящата криза проявява в цялата ѝ тежест. Държавата-нация се свързва с чувството за принадлежност у нейните граждани, което га-

рантира реалното ѝ съществуване като действителна политическа общност. Нещата обаче стоят по различен начин в една конструкция от типа на „многонационална федерация“.

И ако не съумеем да намерим начини за засилване на чувството на принадлежност към Европейския съюз, той **рисува да се превърне в обикновена международна структура, обединяваща държави-нации, но не и да бъде истинска политическа общност.**

L'Etat membre entre souveraineté et respect de son identité : Quelle Union Européenne ?

Jean-Denis MOUTON

Professeur de droit public à l'Université de Lorraine

Professeur associé à l'Université du Luxembourg

Membre-corespondant de l'Institut de droit européen – Sofia

Doctor honoris causa de l'Université de Sofia

Ma contribution partira de deux affirmations. La première est que la nature de l'Union Européenne peut être approchée à partir de l'analyse de l'évolution du statut d'Etat membre de celle-ci. La seconde est que l'Etat membre de l'Union, tout en restant souverain dans le principe, entre en même temps dans un statut, que je qualifierai de statut « d'Etat intégré », la préoccupation identitaire, au cœur de ce statut, révélant une singularité, laquelle peut être projetée sur l'Union Européenne elle-même. Ces idées vont être développées à partir de ce que l'on peut qualifier de « retour des Etats » dans la construction européenne, lequel retour donne à voir ce qui fait la singularité de l'Union Européenne.

- Le « retour des Etats » dans la construction européenne

Le thème du retour des Etats a été particulièrement pointé depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et son application. Il marquerait ainsi une évolution relativement récente de la construction européenne. En réalité, c'est dès le Traité de Maastricht que l'on peut, rétroactivement, identifier ce retour des Etats ; l'affirmation progressive du respect de l'identité nationale étant, à mon avis, l'indice le plus significatif de ce mouvement.

- Du Traité de Maastricht au Traité de Lisbonne

Dès le Traité de Maastricht, apparaissent des éléments qui, d'une certaine manière, révèlent de la part des Etats membres de l'Union, une volonté d'être plus présents dans la structure de celle-ci. Curieusement, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, puis dans son sillage, le Traité de Lisbonne, vont accentuer cette tendance.

- Les Traités de Maastricht et d'Amsterdam

Je soulignerai ce premier paradoxe : c'est d'une certaine manière le Traité de Maastricht, qui tend à faire passer la construction européenne d'une Communauté purement économique à une Union politique, qui révèle un retour des Etats.

Bien entendu il convient de signaler, de ce point de vue, l'apparition des deuxième et troisième piliers qui sont dominés par leur caractère intergouvernemental. Mais on pouvait à l'époque, y voir

simplement une nouvelle application de la méthode traditionnelle de l'intégration ; c'est-à-dire passer par une première phase intergouvernementale avant d'arriver à l'intégration communautaire, ce qui pouvait relever d'une certaine stratégie de la part des Etats membres de l'Union. D'une certaine manière ceci s'est vérifié, dans la mesure, par exemple, où certains aspects du troisième pilier se verront intégrer, au fur et à mesure des révisions des Traités fondateurs, la sphère proprement communautaire. Pour autant, la façon dont le Traité de Lisbonne, tout en supprimant les piliers, a maintenu les politiques qui relevaient de ceux-ci (par exemple la politique étrangère et de sécurité commune), dans un régime dérogatoire au régime communautaire de droit commun, montre une vraie résistance des Etats.

Mais c'est surtout sur l'article F du Traité de Maastricht que je voudrais insister, car il révèle un retour des Etats qui ne peut être lié à une application nouvelle de la méthode communautaire. Cette disposition nous dit : « *l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur des principes démocratiques.* » Il s'agit alors d'une clause défensive, qui illustre ce qu'on a pu qualifier « *d'anxiété des parties contractantes et de leur volonté de préserver l'Etat-Nation face aux avancés du processus d'intégration européenne* ». Certes, cette « anxiété » s'exerce d'abord vis-à-vis des nouvelles compétences et actions que l'Union Européenne et la Communauté Européenne se voient attribuer par le Traité de Maastricht. Mais je voudrais signaler que cette première apparition de la clause du respect de l'identité nationale par les Etats membres, est d'emblée explicitement corrélée à l'obligation qui est faite aux Etats membres de respecter vis-à-vis de l'Union les principes démocratiques, le respect de ces principes étant d'ailleurs une des conditions d'entrée dans celle-ci.

Dès lors comment s'étonner que le Traité d'Amsterdam renforce ce principe du respect de l'identité nationale, qui devient l'objet de l'alinéa 3 de l'article 6 de ce Traité, alors que son article 7 prévoit un mécanisme de sanctions pour les Etats, qui ne respecteraient pas les exigences démocratiques (à travers la suspension de certains droits, dont notamment le droit de vote au sein du conseil des ministres). Autrement dit le respect de l'identité

nationale a une double fonction défensive : à l'égard de l'Union, dont l'exercice des compétences et des actions peuvent l'amener à porter atteinte à cette identité ; mais aussi à l'égard de l'Union, lorsqu'elle contrôle la façon dont les Etats membres eux-mêmes respectent les valeurs démocratiques.

- Le Traité constitutionnel et le Traité de Lisbonne

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe illustre une nouvelle fois le paradoxe que je soulignais. Au moment où les Etats membres de l'Union veulent doter celle-ci d'un Traité de nature constitutionnelle, ils confirment et renforcent ce retour des Etats. D'abord à travers l'article I-2, qui affirme solennellement que les Etats gardent « *la compétence de la compétence* » ; ensuite à travers l'article I-6, qui reconnaît explicitement le droit de retrait pour les Etats membres de l'Union Européenne ; mais surtout par le renforcement de la clause de l'identité nationale, qui est introduite dans un article I-5, consacré aux relations entre l'Union et ses Etats membres. Par ailleurs, au principe du respect de l'identité nationale, est joint le respect que l'Union doit « *aux fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale* ». Enfin le respect de l'identité nationale est précisé par la mention des « *structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* ».

Le Traité de Lisbonne va permettre l'introduction dans le droit positif de ces apports du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, en accentuant encore la dimension défensive de la clause du respect de l'identité nationale, qui devient le paragraphe 2 d'un article 4 du Traité sur l'Union Européenne, dont le paragraphe 1 précise que « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les Traités appartient aux Etats membres* ». Mais pour le juriste, le test du droit positif étant d'abord juridictionnel, je voudrais maintenant analyser la façon dont cette clause du respect de l'identité nationale allait être consacrée par la Cour de Justice de l'Union Européenne.

- L'affirmation du respect de l'identité nationale par la Cour de Justice de l'Union Européenne

Lorsque cette clause est apparue dans le Traité de Maastricht, la plupart des commentateurs de celui-ci ont estimé qu'il s'agissait d'énoncer un principe de nature politique, dont la juridictionnalisation semblait impossible. C'était sous-estimer le développement d'une « stratégie jurisprudentielle », laquelle allait aboutir à une indiscutable consécration de ce principe par la Haute juridiction de l'Union Européenne.

- Une stratégie jurisprudentielle

Cette stratégie jurisprudentielle revêt un double aspect, qui en fait toute l'originalité. D'abord un aspect interne à la Haute juridiction de l'Union Européenne elle-même, dans le sens que plusieurs avocats généraux vont, dans leurs conclusions, faire référence de manière de plus en plus pressante à la clause du respect de l'identité nationale. C'est le cas notamment de Monsieur MADURO qui, dès 2005 dans l'affaire EUROJUST, va se référer à ce principe ; puis en 2006 dans l'affaire MARROSU, en 2008 dans l'affaire MICHANIKI, ou encore en 2010 dans l'affaire ROTTMANN. Il va être rejoint aussi par Madame KOKOTT ; dans l'affaire UGT-RIOJA, ainsi que dans l'affaire UTECA. Il convient de mentionner aussi les apports de Monsieur RUIZ-JARABO COLOMER, de Madame SHARPSTON et plus récemment de Monsieur JÄÄSKINEN dans l'affaire RUNEVIC-VARDYN. Cette pression, de plus en plus fréquente et partagée par plusieurs avocats généraux, va avoir des conséquences sur la position de la Cour de justice de l'Union elle-même. Mais sur cette question du respect de l'identité nationale, on ne peut ignorer une stratégie externe à la Haute juridiction de Luxembourg.

C'est qu'il faut considérer aussi la position de plusieurs juridictions constitutionnelles des Etats membres de l'Union Européenne émise ces dernières années. C'est ainsi que le Conseil Constitutionnel français, dans sa décision du 19 novembre 2004, relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, va déclarer que, le fait que ce Traité prévoie explicitement la primauté du droit de l'Union sur le droit national, n'était acceptable que parce

que ce même Traité affirmait le respect de l'identité nationale des Etats membres par l'Union Européenne elle-même. Dans une décision du 27 juillet 2006, il va décider que, si l'article 88 entraîne une renonciation de principe à l'exercice du contrôle de constitutionnalité sur le droit de l'Union, cette renonciation comporte une limite, à savoir l'hypothèse où une norme européenne porterait atteinte à une règle et à un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. Mais c'est probablement la position de la Cour constitutionnelle allemande qui est la plus révélatrice de cette pression externe exercée sur la juridiction de Luxembourg. On peut interpréter déjà a posteriori, les réserves de constitutionnalité posées par les arrêts SOLANGE, comme une référence implicite au respect de l'identité nationale. Dans ces arrêts, derrière la défense des droits fondamentaux exigée par le Bundesverfassungsgerichtsgesetz, se trouve le respect de la structure fondamentale de la Constitution allemande qui confère à celle-ci son identité. Mais c'est la décision du 30 juin 2009 du tribunal constitutionnel allemand qui a donné une portée encore plus grande au thème du respect de l'identité constitutionnelle, expression de l'identité nationale de l'Allemagne. Au-delà de l'Allemagne, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été l'occasion pour plusieurs Cours constitutionnelles nationales d'affirmer le nécessaire respect de l'identité constitutionnelle, expression du respect de l'identité nationale : c'est le cas de l'Espagne, mais aussi de la Pologne, de la République Tchèque, de la Lettonie... Il ne faut pas s'étonner que, devant cette double pression, la Cour de justice de l'Union Européenne ait progressivement consacré cette clause du respect de l'identité nationale.

- Une reconnaissance progressive

La Haute juridiction de Luxembourg va passer d'une référence implicite au principe du respect de l'identité nationale, à une référence explicite. Dans un premier temps, la plupart des arrêts rendus par la Haute juridiction de Luxembourg dans les affaires évoquées précédemment, même s'ils vont le plus souvent donner raison aux conclusions des avocats généraux, ne révèlent pas pour autant une prise en considération explicite du respect de l'identité

nationale. Cependant avant même que ce phénomène ne se produise, la Cour de Luxembourg avait montré qu'elle n'était pas insensible à cette préoccupation. Notamment dans l'arrêt OMEGA, dans lequel était soulevée la question de la compatibilité d'une mesure d'interdiction par l'autorité de police de la ville de Bonne, d'une activité considérée comme contraire au respect de la dignité humaine, telle que consacrée par la Constitution allemande, avec les libertés fondamentales consacrées par le Traité CE, la Cour va admettre que l'Allemagne puisse, sur la base d'une conception particulière que sa Constitution a de la dignité humaine, et bien que cette conception ne corresponde pas « *à une conception partagée par l'ensemble des Etats membres* », prendre une telle mesure.

Mais dans ses derniers arrêts, la Cour de Luxembourg n'hésite plus à mentionner la clause du respect de l'identité nationale. Ainsi, dans l'arrêt SAYN-WITTGENSTEIN, elle déclare « *qu'il y a lieu d'admettre que, dans le contexte de l'histoire constitutionnelle autrichienne, la loi d'abolition de la noblesse, en tant qu'élément de l'identité nationale, peut être prise en compte lors de la mise en balance d'intérêts légitime avec le droit de libre circulation des personnes reconnu par l'Union* » ; et plus loin « *qu'il convient de rappeler que, conformément à l'article 4 paragraphe 2, TUE, l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres dont fait aussi partie la forme républicaine de l'Etat* ». Dans l'arrêt RUNEVIC-VARDYN, la Cour déclare « *qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa TUE ainsi que de l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique. Conformément à l'article 4, paragraphe 2 TUE, l'Union respecte également l'identité nationale de ses Etats membres, dont fait aussi partie la protection de la langue officielle de l'Etat* ».

Evidemment, cette jurisprudence aboutit à donner une portée à l'article 4, paragraphe 2 du Traité de Lisbonne sur l'Union Européenne, qui n'a encore que le statut d'une exception. En effet la référence au respect de l'identité nationale apparaît aujourd'hui essentiellement comme une possibilité, notamment à travers la reconnaissance d'un objectif légitime, de venir limiter l'exercice des libertés fondamentales du marché intérieur. Mais, cette jurisprudence atteste aussi que la Cour de Luxembourg n'hésite pas à

mettre en balance cet objectif légitime avec ces libertés fondamentales. Il n'est donc pas impossible de soutenir que le respect de l'identité nationale apparaît progressivement comme un véritable principe d'interprétation du droit de l'Union Européenne.

Cette constatation autorise donc à en faire un révélateur de la singularité de l'Union Européenne.

- La singularité de l'Union Européenne

Le retour des Etats fait apparaître à travers l'Etat membre de l'Union Européenne, un statut qui permet d'entrevoir l'émergence d'une fédération plurinationale.

- Le statut d'Etat membre de l'Union Européenne : entre souveraineté et identité

Si le Traité de Lisbonne confirme que les Etats membres de l'Union Européenne conservent leur souveraineté, en même temps, le principe du respect de leur identité, énoncé par ce même Traité, et tel qu'interprété par la Cour de justice, place ces mêmes Etats dans un statut singulier.

- Le maintien de la souveraineté

Ainsi donc, le Traité de Lisbonne, dans le prolongement du mouvement amorcé par le Traité de Maastricht et que confirmait le Traité constitutionnel, réaffirme la souveraineté de principe de l'Etat membre de l'Union. La compétence de la compétence ainsi que le droit de retrait sont évidemment des éléments qui permettent de conclure que l'Etat membre de l'Union garde la souveraineté, en tout cas formelle.

Mais l'article 4, paragraphe 2, du Traité de Lisbonne sur l'Union Européenne, peut aussi être interprété comme confirmant que l'Etat membre de l'Union garde la substance de la souveraineté. En disposant, en plus du respect de leur identité nationale, que l'Union « *respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale* », le Traité de Lisbonne officialise tout ce qui fait l'essence d'un Etat souverain. Les Etats ne seraient pas liés par les matières pour lesquelles le droit inter-

national doit les laisser libres de déployer l'autonomie qui leur appartient en tant qu'organisations humaines qui se gouvernent elles-mêmes (existence et forme de l'Etat, régime politique, subdivisions de l'Etat, gouvernement sur le territoire et la population). Par ailleurs, le respect des fonctions essentielles de l'Etat renvoie à l'exercice effectif du monopole de la contrainte (interne et externe). Bref, le Traité de Lisbonne, dans le prolongement du Traité constitutionnel, tient compte du fait que l'exercice en commun des compétences attribuées à l'Union Européenne, n'a pas remis en cause ce qui caractérise l'essence de l'Etat souverain, à savoir la maîtrise des éléments constitutifs de celui-ci et le monopole de la contrainte. De ce point de vue, si l'affirmation du respect de l'identité nationale peut être analysée comme participant de ce statut d'Etat souverain, ce qui confirme par ailleurs que l'Union Européenne n'est pas un Etat fédéral et n'a probablement pas vocation à le devenir, en même temps elle laisse entrevoir une autre logique.

- L'identité nationale révélatrice du statut d'Etat intégré

On peut en effet soutenir que le renforcement, par le Traité de Lisbonne, du principe du respect de l'identité nationale peut être analysé comme un des éléments fondamentaux du statut d'Etat intégré, lequel ne peut se résumer à la constatation qu'il reste souverain. Tout d'abord, ainsi qu'il a été mentionné, le Traité de Lisbonne, comme le faisait le Traité constitutionnel, intègre ce principe dans l'article 4 du Traité sur l'Union Européenne, lequel énonce, dans une même disposition, les éléments fixant les relations entre l'Union Européenne et ses Etats membres. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 4 : *« En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des Traités. Les Etats membres prennent tout mesure générale ou particulière, propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les Etats membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union »*. Est ainsi codifiée une évolution jurisprudentielle remarquable ; on sait en effet que la Cour de Luxembourg a fondé sur ce principe de

coopération loyale non seulement des obligations liées à l'exécution par l'Etat membre de compétences exclusives de la Communauté, mais aussi des obligations liées à l'exercice par l'Etat membre de compétences retenues. On sait aussi que la Cour s'appuie sur le principe de coopération loyale, non plus seulement pour renforcer des obligations déjà posées par d'autres dispositions du Traité, mais aussi pour consacrer une obligation autonome. Ce faisant, on peut considérer qu'elle a fait du principe de coopération loyale, la concrétisation d'un devoir de loyauté qui « *plus qu'un principe général de l'Union, exprime une obligation inhérente au statut de membre* ». Ainsi, l'article 4 du Traité de Lisbonne sur l'Union Européenne, rassemble les éléments fondamentaux du statut d'Etat membre de l'Union Européenne.

Un statut dont les droits essentiels sont le droit à l'égalité, le droit au respect de l'identité nationale et des fonctions essentielles de l'Etat, et dont les obligations essentielles sont celles inhérentes au principe de coopération loyale. Qu'il me soit permis ici de faire référence à une théorie que j'ai développée en plusieurs circonstances. Si la doctrine des droits fondamentaux des Etats en droit international a été abandonnée, ne renvoyant qu'à des corrélats de la souveraineté, il me semble possible de soutenir qu'apparaissent de véritables droits fondamentaux dans le système de l'Union Européenne, le droit au respect de l'identité nationale en constituant le plus achevé à ce jour. Cette théorie se prête à la discussion, voire à la contestation ; cependant, si on accepte cette perspective, on voit se dessiner le statut d'un Etat membre de l'Union Européenne qui, d'un côté, reste souverain de principe, mais, en tant qu'Etat intégré, se voit reconnaître des droits fondamentaux qui consacrent indiscutablement un phénomène « d'endiguement ». Se dessine aussi en même temps, la singularité de l'Union Européenne, qui se distingue d'un côté d'un Etat fédéral mais d'un autre côté d'une simple Confédération.

- L'émergence d'une fédération plurinationale

Ni Etat fédéral, ni Confédération, l'Union Européenne semble avoir vocation à être une fédération plurinationale, dont l'identité est elle-même singulière.

- L'Union Européenne, fédération plurinationale

Le qualificatif de « Fédération » renvoie à l'acceptation de cette notion, telle qu'elle a été revisitée par Olivier BEAUD. Quant au qualificatif de « plurinationale », il nous ramène à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne. La référence, implicite puis explicite, de celle-ci au devoir pour l'Union de respecter l'identité nationale de ses Etats membres, renvoie en réalité à deux déclinaisons. La première de ces déclinaisons, en tout cas la plus apparente, se rattache au thème de l'identité constitutionnelle, comme élément de l'identité nationale. La plupart des conclusions, précédemment évoquées, des avocats généraux devant la Haute juridiction de l'Union Européenne, concerne le respect de l'identité constitutionnelle, ce qui après tout est conforme à l'inscription de cette clause dans les Traités fondateurs ; on a vu en effet que les Traités de Maastricht puis d'Amsterdam renvoyaient d'abord à une dimension politico-institutionnelle de l'identité nationale, à travers la référence aux systèmes de gouvernement des Etats membres et aux principes démocratiques. Le Traité établissant une constitution pour l'Europe a confirmé cette dimension politico-institutionnelle, en la précisant, et le Traité de Lisbonne a repris dans son article 4 TUE, dans les mêmes termes, cette dimension.

Si donc la dimension constitutionnelle, liée à l'identité nationale, est la première et la seule clairement exposée par les Traités fondateurs, il n'empêche que c'est pour la défense de l'identité culturelle que la Cour de Luxembourg a utilisé d'abord la clause de l'identité nationale. La première illustration en est fournie dès 1996. Dans cette affaire, la Cour accueillera l'argument du respect de l'identité nationale, en considérant que le pluralisme culturel peut constituer un but légitime pouvant justifier une restriction aux libertés du marché intérieur, même si en l'affaire, elle considèrera que la mesure envisagée par l'Etat concerné (le Luxembourg) était disproportionnée. Cet aspect de l'identité nationale se trouvera de nouveau promu dans l'affaire UTECA, dans laquelle la Cour suivra l'avocat général justifiant la mesure nationale contestée (dans ce cas l'Espagne), par le fait que la diversité culturelle pouvait constituer un objectif légitime pouvant restreindre une

liberté fondamentale, et ce en référence à la clause du respect de l'identité nationale. L'arrêt récent RUNEVIC-VARDYN est encore plus révélateur de cette dimension de l'identité nationale, puisque la Cour se réfère ici explicitement à l'article 4, paragraphe 2 TUE, pour protéger une langue officielle d'un Etat (en l'occurrence la Lituanie), élément de la diversité culturelle et linguistique englobée par la clause du respect de l'identité nationale.

C'est la jonction de ces deux aspects de l'identité nationale, l'aspect politico-institutionnel et l'aspect culturel, qui permet d'évoquer l'émergence d'une fédération plurinationale. En effet, l'identité nationale se trouvant déclinée selon ces deux aspects, on ne peut s'empêcher de penser aux caractéristiques de l'Etat-Nation, telles qu'éclairées par l'historien E. GELLNER. Mais plutôt que de parler de « Fédération d'Etats-Nations » le qualificatif de « plurinationale » me semble plus adapté au phénomène de la construction européenne. La Cour de justice s'est, en effet, en plusieurs circonstances appuyée sur le respect de l'identité nationale pour, en deçà de l'Etat central, promouvoir des identités nationales infra-étatiques. C'est le cas notamment dans l'arrêt UTECA, où il s'agit de défendre principalement la langue catalane, ou encore dans l'arrêt UGT-RIOJA, dans lequel la référence au respect de l'identité nationale sert à protéger l'autonomie reconnue aux communautés infra-étatiques par le fédéralisme espagnol. La notion de Fédération plurinationale semble donc la mieux adaptée pour rendre compte de ce processus. Si l'on admet que l'Union Européenne évolue vers une telle forme d'organisation politique, la question de son identité se pose d'une manière singulière.

- Une identité singulière

Pour terminer sur le thème de l'identité, cette fois-ci propre à l'Union Européenne elle-même, il faut admettre qu'elle est fondée d'une part sur les valeurs communes rappelées par l'article 2 du Traité de Lisbonne sur l'Union Européenne, mais aussi sur ce processus « d'européanisation » des identités nationales, que révèle la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg. D'ailleurs comme l'exprime l'avocat général dans l'affaire UTECA : « *si la préservation et la promotion de la diversité dans le domaine culturel sont*

si importantes dans l'Union Européenne, c'est également parce que cette diversité est la marque caractéristique de l'Europe ». Par définition une Fédération plurinationale renvoie à une identité certes commune, mais sur la base des identités nationales qui la composent. Evidemment on touche, ce faisant, à une des difficultés constitutives de l'Union Européenne, dont la crise actuelle en révèle la particulière gravité. Si un Etat-Nation renvoie à un sentiment d'appartenance, de la part de ses citoyens, qui garantit son existence réelle en tant que communauté politique effective, il en va différemment dans une construction de type « Fédération plurinationale ».

Si l'on ne parvient pas à trouver les modalités de renforcement du sentiment d'appartenance à l'Union Européenne, celle-ci risque de redevenir une simple structure internationale associant des Etats-Nations, et non pas une véritable communauté politique.

La frontière dans l'espace Schengen (Souveraineté étatique en mutation)

Ivan BOEV
MCF HDR à l'Université de Strasbourg

En droit international, de manière traditionnelle, la frontière étatique délimite l'application spatiale de la souveraineté. Elle est alors le lieu de partage et de rencontre des compétences souveraines, exercées sur un territoire et une population donnés¹.

Si les frontières des Etats membres de l'Union européenne ne bougent pas en tant que telles au cours du processus d'intégration², entamé il y a plus de 60 ans déjà, leur régime juridique connaît en revanche des mutations profondes. Celles-ci l'éloignent sensiblement du régime juridique de la frontière propre à l'Etat-nation, tel qu'il se construit jusqu'à la Deuxième guerre mondiale à l'échelle européenne, caractérisé par l'exclusivité des compétences exercées sur une communauté humaine essentiellement sédentaire et rattachée à une entité politique et territoriale unique³. Nonobstant les mutations subies, il n'existe toujours pas de frontière commune des Etats membres de l'Union. En revanche, cette dernière bénéficie des transferts de compétences sans précédent, au dépens du pouvoir étatique régalién que constitue la gestion de la frontière.

Dans l'établissement du marché commun, puis du marché intérieur, consacré parmi les principaux buts de l'Union européenne (article 3 § 3 TUE), le franchissement des frontières intérieures (entre Etats membres) ou extérieures (entre Etats membres et Etats tiers) constitue le fait déclencheur de l'application des compétences transférées. Cela, à la fois dans sa dimension matérielle, dont l'union douanière, en tant que compétence exclusive de l'Union (article 3 §1a TFUE), constitue l'achèvement le plus abouti et le plus ancien, et personnelle, comprenant la libre circulation des personnes, professionnelle ou non. Mais, c'est sans doute le fait « d'offrir » à ses citoyens un espace de liberté, sécurité et justice (au sens de l'article 3 § 2 TUE), qui apporte l'un des exemples les

¹ Dans ce sens Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBAT, *Droit international public*, Précis Dalloz, 10^{ème} éd., Paris 2012.

² Aujourd'hui encore, comme l'atteste l'article 77 § 4 du TFUE, la politique commune de contrôle aux frontières ne saurait affecter « la compétence des Etats membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international ».

³ Par ex. Stéphane PIERRÉ-CAPS, Vlad CONSTANTINESCO, *Droit constitutionnel*, Thémis PUF, 5^{ème} éd., Paris 2011, pp. 317 et s..

plus emblématiques des transferts vers l'Union des compétences souveraines en matière de gestion des frontières.

Issue de la communautarisation parallèle du troisième pilier de l'Union et de l'acquis Schengen⁴, la politique commune en matière de contrôles des frontières, asile et immigration constitue le moyen de réaliser cet objectif. Elle sera en outre complétée par la coopération judiciaire en matière civile et pénale et par la coopération policière. Globalement, c'est la régulation en amont des flux migratoires vers, mais aussi en provenance de son territoire qui est visée. La frontière est le lieu où l'Etat concentre traditionnellement ses capacités de lutte contre l'immigration illégale et de contrôle de la migration légale, justifiées par les objectifs de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure⁵.

La construction dudit espace de liberté, sécurité et justice sans frontières intérieures – communément appelé espace Schengen – au sein duquel est assurée « la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration », se fait dans une double dimension, touchant à la fois les frontières intérieures⁶ et

⁴ Opérée par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, au titre du nouveau Titre IV du traité instituant la CE « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes », art. 61 et s..

⁵ Aux termes de l'article 72 du TFUE, ces dernières relèvent de la responsabilité étatique exclusive. La mise en place et le fonctionnement de l'espace Schengen ne sauraient en porter préjudice. La jurisprudence de la CJUE précise la ligne de partage des compétences en la matière, par ex. CJUE, Atiqullah Adil, 19 juillet 2012, à la suite de l'arrêt Melki et Abdeli, 22 juin 2010.

⁶ La distinction avec la notion d'Etats membres de l'Union et d'Etats parties à l'espace Schengen est ici de rigueur. En effet l'heure actuelle ce dernier reste à géométrie variable, comprenant à la fois la plupart, mais pas tous les Etats membres, exception faite de ceux qui pour l'heure ne veulent pas (Royaume Uni, Irlande et Suède) ou ne peuvent pas y adhérer (Bulgarie, Chypre et Roumanie), et les Etats associés (Suisse, Liechtenstein, Islande et Norvège).

L'adhésion de la Croatie à l'UE, le 1^{er} juillet 2013, ne s'accompagnera pas non plus, d'une adhésion automatique à l'espace Schengen, conditionnée par la satisfaction des critères d'éligibilité et soumise à l'acceptation – éminemment politique – de la part des Etats participants, membres de l'UE, puisque l'élargissement de l'espace Schengen fait l'objet d'une décision du Conseil UE, prise à l'unanimité.

extérieures.⁷ Dans cette double dimension, l'espace Schengen à la fois remet en question la souveraineté exercée séparément par tout Etat et renouvelle – tout en le renforçant – son expression dans le cadre commun de l'UE.

Au niveau de la politique commune en matière de contrôle des frontières⁸, l'action normative de l'organisation apparaît comme étant largement communautarisée (I.), bien que fidèle à son encadrement politique (II.). L'action opérationnelle propre de l'Union dans ce domaine ne fait en revanche que compléter et appuyer celle menée par les Etats participants (III.).

I. Une action normative largement communautarisée

Particulièrement intense au niveau de l'espace Schengen, elle complète et interagit en toute logique avec celle en matière de libre circulation des personnes. Plusieurs directives-cadres appliquent directement celle-ci. Tel est le cas, d'une première directive sur le statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée, établissant leur statut uniforme et assurant leur traitement équitable sur la base du principe de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Union⁹. Une autre directive, sur le droit à la réunification familiale des ressortissants des pays tiers, résidents légalement sur le territoire de l'Union, précède la première¹⁰. Enfin, une troisième directive porte sur le droit des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres¹¹. Dans l'ensemble, ces directives fondent le processus de codification en matière de contrôle des frontières, largement entamée dans les années 2000.

Expression première de ce processus représente l'adoption du code relatif au régime de franchissement des frontières par les

⁷ En principe tous les Etats hors les Etats participants. Les Etats membres de l'UE, mais qui ne font pas partie de l'espace Schengen, sont cependant soumis à un régime particulier.

⁸ Le dispositif relatif à la politique commune de contrôle aux frontières est concentré actuellement à l'article 77 du TFUE.

⁹ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 nov. 2003, *JOUE* L 16 du 23 janv. 2004.

¹⁰ Directive 2003/86/CE du 22 sept. 2003, *JOUE* L 251 du 2 oct. 2003.

¹¹ Directive 2004/86/CE du 30 avril 2004, *JOUE* L 158 du 20 avril 2004.

personnes¹². Institué par voie de règlement du Conseil et du Parlement en 2006, ce code frontières Schengen fait ensuite l'objet de plusieurs modifications¹³.

Le code définit le régime juridique relatif au franchissement des frontières à la fois intérieures et extérieures des Etats parties. La suppression, dans un premier temps, des contrôles aux frontières intérieures applique et consolide le principe de libre circulation des citoyens de l'UE, tel que consacré par l'article 21 du TUE. Par ricochet en bénéficient également les ressortissants des Etats tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union, au sens de l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux.

Telle que consacrée par le traité de Lisbonne (article 77 § 1a), l'absence de contrôle aux frontières des personnes, quelle que soit leur nationale, est permanente et totale. Seule la possibilité, d'une part, de pratiquer des contrôles incidents est admise, dans des conditions strictes, définies par l'Union européenne elle-même. Comme le rappelle la CJUE encore récemment dans l'arrêt *Melki et Abdeli*, cette dérogation ne saurait conduire à substituer, notamment, aux contrôles fixes et systématiques à la frontière des contrôles mobiles équivalents, opérés par l'autorité de police dans une zone frontalière de 20 kilomètres^{14, 15}. D'autre part, les traités

¹² Pour un premier commentaire, voir V. CHETAIL, « Le code communautaire relatif au franchissement des frontières : une nouvelle étape dans la consolidation de l'acquis Schengen », *Revue Europe*, n° 8.

¹³ Règlement (CE) 562/2006 du 13 oct. 2006, *JOUE* L 105 du 13 avril 2006, dernière modification opérée par le Règlement (UE) 265/2010 du 5 avril 2010, *JOUE* L 85 du 31 mars 2010.

¹⁴ Sont interdites les contrôles de « l'identité de toute personne, indépendamment du comportement de celle-ci et des circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et des documents prévus par la loi, sans prévoir l'encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que l'exercice pratique de ladite compétence ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ».

¹⁵ CJUE, arrêt du 22 juin 2010 précité. En l'espèce, la CJUE admet sous réserve d'interprétation la compatibilité avec le droit de l'Union de la procédure relative à la question prioritaire de constitutionnalité, instituée en France par la révision constitutionnelle de 2008. Cela, uniquement dans la mesure où elle permet aux juridictions nationales concernées :

« - de saisir, à tout moment de la procédure qu'elles jugent approprié, et

autorisent les Etats parties à réintroduire – exceptionnellement et pour une durée déterminée, sur autorisation et sous surveillance – des contrôles fixes à leurs frontières intérieures, en cas de menace grave à l'ordre public et la sécurité intérieure.

Dans un second temps, le code des frontières Schengen applique la politique commune visant à assurer, aux termes du traité de Lisbonne (article 77 §1b), le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures. A ce titre, il consacre un ensemble d'obligations des personnes franchissant les frontières extérieures. Cela, en se fondant sur la distinction fondamentale entre citoyens de l'UE, soumis à une vérification minimale et ressortissants tiers, faisant l'objet, quant à eux, d'une vérification approfondie. Cette dernière est organisée logiquement en rapport direct avec le code communautaire des visas, concernant les visas de court séjour ou de transit et en incluant en particulier des instructions consulaires communes¹⁶.

Surtout, le code des frontières Schengen, ainsi que le code des visas s'inscrivent désormais dans la perspective de la mise en place progressive d'un système intégré de gestion des frontières extérieures (TUE article 77 §1c). Plus généralement, en réunifiant l'ensemble de l'acquis Schengen, anciennement ventilé entre le Premier pilier (communautaire) et le Troisième pilier (intergouvernemental) de l'Union, le traité de Lisbonne donne une nouvelle impulsion à l'action normative.

Le système intégré de gestion des frontières extérieures constitue l'outil par excellence du véritable exercice en commun de la souveraineté des Etats participants, fondé, ici comme ailleurs, sur les transfères des compétences souveraines auxquels ces derniers

même à l'issue de la procédure incidente de contrôle de constitutionnalité, la Cour de toute question préjudicielle qu'elles jugent nécessaire,

- d'adopter toute mesure nécessaire afin d'assurer la protection juridictionnelle provisoire des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union, et
- de laisser inappliquée, à l'issue d'une telle procédure incidente, la disposition législative nationale en cause si elles la jugent contraire au droit de l'Union ».

¹⁶ Etabli par le règlement (CE) 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, JOUE L 243 du 15 sept. 2009, en vigueur le 5 avril 2010, sauf certaines dispositions.

consentent au profit de l'UE en tant qu'entité supranationale. Il s'appuie d'ors et déjà sur plusieurs instruments de renseignement centralisés, partageant une infrastructure commune. Tels sont le système général d'information Schengen, relatif aussi bien aux personnes qu'aux biens¹⁷ et les deux systèmes spéciaux, le système d'information sur les visas¹⁸ et la base de données d'empreintes digitales Eurodac¹⁹, même si cette dernière est à la fois plus ancienne et a pour objectif premier de contribuer, au sens de la Convention de Dublin de 1990²⁰, à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen des demandes d'asile.

Le dispositif normatif Schengen accorde une priorité de plus en plus marquée au volet sécuritaire de la gestion des frontières. Cette priorité s'inscrit dans la tendance à présenter le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, non seulement en tant que limite, mais aussi en tant que condition et garantie à l'exercice de la liberté de circulation. L'accent mis sur ce qu'on peut qualifier de volet négatif de la gestion des frontières,

¹⁷ Actuellement SIS II, institué par le règlement (CE) 1987/2006 du Parlement et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *JOUE* L 381 du 28.12.2006. Prévue initialement pour 2007, l'entrée en vigueur du SIS II a été cependant retardée.

¹⁸ Règlement (CE) 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (Règlement VIS), *JOUE* L 218 du 13.8.2008, modifié par le règlement (CE) 810/2009 du 5 oct. 2009, *JOUE* L 243 du 15 sept. 2009, en vigueur le 11 oct. 2011.

¹⁹ Règlement 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 portant création du système Eurodac de comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin., *JOUE* L 316 du 15 déc. 2000., Règlement (CE) 407/2002 du Conseil du 28 février 2002 d'application, *JOUE* L 62 du 5 mars 2002. Opérationnel depuis le 15 janvier 2003, Eurodac est doté d'un système automatisé de reconnaissance des empreintes digitales.

²⁰ Le règlement CE 343/2003 du 18 février 2003 établit un nouveau système de critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (Dublin 2), *JOUE* L 50 du 25 févr. 2003.

tant intérieures²¹ qu'extérieures²², a pour but premier de renforcer la lutte contre l'immigration illégale. Il aboutit pourtant à restreindre, globalement, l'accès au territoire de l'Union. Le renforcement de l'action de l'Union en la matière emprunte de plus en plus la voie d'un cumul des exigences nationales, alors que, au contraire, la gestion commune de l'immigration légale se limite au respect des principes de base et d'un standard minimum.

Plus clairement encore que de l'action normative, la priorité du volet sécuritaire de la gestion commune des frontières ressort de son encadrement politique ainsi ciblé.

II. L'encadrement politique ciblé

Il est l'œuvre essentiellement du Conseil européen, dont l'une des missions principales est justement la définition des orientations et des priorités politiques générales du développement de l'intégration. Le sommet de Tampere du 15 – 16 octobre 1999 met en place cet encadrement, immédiatement à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Cela, en faisant appel à une réalisation accélérée de l'espace commun de liberté, sécurité et justice, et en mettant à ce titre l'accent particulier sur la lutte contre l'immigration clandestine et la criminalité internationale²³. Sur cette base, le Conseil européen s'oriente vers l'élaboration des programmes-cadre quinquennaux. Le premier, le programme de La Haye sera adopté 5 années plus tard, par le Conseil européen des 4 et 5

²¹ Dans l'arrêt *Atiqullah Adil* précité, la Cour rappelle que le Code Schengen établit la distinction entre les vérifications prohibées aux frontières et les contrôles effectués par l'autorité de police dans la zone frontalière entre les Etats parties dans le but de lutter contre le séjour illégal et faisant l'objet de précisions et de limitations encadrant leur exécution. Encore, ajoute-t-elle que ces derniers contrôles doivent être « fondés sur des informations générales et l'expérience en matière de séjour illégal... leur exercice est soumis à certaines limitations portant, notamment, sur leur intensité et fréquence ».

²² Voir CJUE, *Minh Khoa Vo*, arrêt du 10 avril 2012, s'agissant de l'aide à l'entrée illégale sur le territoire d'un Etat partie, moyennant l'obtention frauduleuse des visas. Le code communautaire des visas ne s'oppose pas, en l'espèce à une législation nationale qui sanctionne pénalement les passeurs.

²³ Voir les conclusions de la Présidence, disp. sur <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions>., consulté le 15 oct. 2012.

novembre 2004²⁴. Il entend renforcer l'espace de liberté, sécurité et justice, mettant l'accent sur la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union sur la base d'une nouvelle approche des flux migratoires. Celle-ci devait notamment comprendre l'externalisation des demandes d'asile²⁵. Le programme de La Haye sera remplacé par celui de Stockholm pour 2010 – 2014, ayant pour thème, « une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens ». Le nouveau programme sera adopté par le Conseil européen des 10 – 11 décembre 2009 et affichera comme objectif principal la conciliation entre le respect des droits et libertés fondamentaux et la sécurité en Europe²⁶. Il mettra d'ailleurs en œuvre le pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté au second semestre 2008. D'une manière générale, le législateur de l'Union européenne traduira en actes de droit dérivé les décisions politiques ainsi prises.

L'accent mis sur le volet sécuritaire de la gestion commune des frontières souligne la sensibilité politique de la question. Compte tenu de la crise que traverse l'Union européenne et ses Etats membres depuis 2008 dans le contexte de la mondialisation, les partis d'extrême droite dans plusieurs pays de l'Union, dont certains font même leur entrée dans des coalitions gouvernementales, imposent en particulier le concept – qualifié depuis longtemps de mythe par certains auteurs²⁷ – de la maîtrise des flux migratoires y compris aux forces politiques traditionnellement pro-européennes et jusqu'alors peu réceptives à des discours tels que « l'immigration zéro ». Pour réaliser ce dernier objectif, les partis d'extrême droite entendent rétablir les contrôles aux frontières nationales.

En témoigne la campagne des élections présidentielles d'avril – mai 2012 en France²⁸. A cette occasion, une reprise assez large

²⁴ Le programme est publié dans le JOCE C 53/1 du 3 mars 2005.

²⁵ Voir ci-après.

²⁶ In : JOUE C 115/1 du 4 mai 2010.

²⁷ Voir par ex. Anastassia TSOUKALA et Ayse CEYHAN, « Le contrôle de l'immigration : mythes et réalités », *Culture et conflits (en ligne)*, 26-27 | 2001, mis en ligne le 15 mars 2006, consulté le 07 décembre 2012, <http://conflits.revues.org/356>.

²⁸ A cette occasion, le CCFD avait proposé une évaluation des projets des principaux candidats en matière de migrations, publié par Médiapart le 7 mars 2012, sur <http://blogs.mediapart.fr/edition/2012-ce-que-propose-la-societe-civile/article/070312/le-respect-du-droit-des-migrants>, consulté le 7 déc.2012.

des idées de Marine Le Pen et du Front national, notamment par le parti UMP du président sortant pouvait être facilement constatée. Antérieurement, à l'échelle européenne, un exemple à cet égard avait fourni déjà à la fin des années 1990 le parti FPÖ (parti autrichien de la liberté) de Jörg Haider. En octobre 1998, ce dernier entre dans la coalition gouvernementale alors que l'Autriche assure la présidence de l'UE. L'Autriche sera alors à l'origine du lancement de la politique d'externalisation des demandes d'asile. Celle-ci consiste à traiter les demandes d'asile en amont, avant tout franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen.

L'externalisation des demandes d'asile vise les pays limitrophes de l'UE, tels que la Lybie, la Mauritanie, l'Ukraine, impliqués dans le partenariat méditerranéen, le processus d'élargissement ou encore la politique du proche voisinage. Elle s'appuie sur la conclusion des accords avec les Etats d'origine ou de transit des demandeurs d'asile, prévoyant notamment la création, sur le territoire même de ces derniers, des centres de rétention pour les demandeurs d'asile²⁹. Partant, l'Union européenne peut refuser leurs demandes d'accès sur son territoire. L'externalisation des demandes d'asile a pour objectif implicite un certain contournement des garanties européennes en matière des droits de l'homme. Elle contribue aussi à fermer davantage les frontières de l'espace Schengen aux ressortissants d'Etats tiers.

Un autre exemple fournit la pression exercée par certains Etats en faveur de la révision de l'acquis Schengen en rapport avec le printemps arabe. Une série de propositions de la Commission, déposée le 16 septembre 2011 tente d'apporter une réponse à cette pression³⁰. Ces propositions comprennent un renforcement du

²⁹ Voir par ex. Commission européenne, « Communication sur la politique européenne d'asile et l'Agenda pour la protection », 26 mars 2003, COM(2003) 152 final, http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/docs/com_2003_152_fr.pdf, consulté le 22 mai 2012, pour une analyse, Claire RODIER, « L'Europe et l'externalisation. La Lybie en première ligne », pp. 47 – 67.

³⁰ Contenues dans une communication « Gouvernance de Schengen – renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures » ; une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, modifiant le code frontières Schengen, destinée à permettre d'établir des règles communes relatives à la réin-

mécanisme d'évaluation de l'espace de liberté, sécurité et justice, ainsi que l'adoption d'un nouveau mécanisme de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles, prévisibles ou imprévisibles, ayant conduit à la défaillance d'un Etat membre suite à une pression migratoire, qualifiée de forte et inattendue.

A rappeler aussi l'ultimatum largement commenté, lancé dans une démarche très politicienne en mars 2012 en pleine campagne des élections présidentielles en France, par le président sortant sur la création en l'espace de 12 mois, d'un gouvernement politique de l'espace Schengen, (conseil des chefs d'Etat et de gouvernements et un président) formellement en dehors du cadre institutionnel de l'Union. Cela, sous peine de suspension, par la France, de l'application des accords³¹.

On peut enfin interpréter dans le même sens le blocage depuis plusieurs années déjà, par la Finlande, les Pays Bas et partiellement par l'Allemagne et la France, de l'admission de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen. Ce blocage sera formellement justifié par l'impossibilité des pays concernés de garantir un contrôle efficace de leurs frontières extérieures.

Au-delà de l'action normative de l'Union et de son encadrement politique, c'est au niveau de l'action opérationnelle de l'Union que la priorité accordée au volet sécuritaire de la gestion des frontières s'impose de manière particulièrement visible.

roduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles ; enfin, une proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi, destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, Doc. COM (2011) 559, 560, 561 finaux, non publiés au JOUE.

³¹ Repris par l'ensemble des médias français, voir par ex. « Nicolas Sarkozy réclame un gouvernement politique de Schengen », *Le Point*, 11 mars 2012.

III. Une action opérationnelle qui complète et appuie celle des Etats

A rappeler d'abord une distinction essentielle à cet égard. En effet, la définition de l'Union européenne en tant que communauté de droit implique avant tout que ce soit la production normative qui fasse l'objet de transferts de compétences, le cas échéant souveraines. Au contraire, la conduite des activités opérationnelles relève toujours essentiellement des Etats, ne faisant en principe l'objet que de coopérations respectueuses de leur souveraineté. L'Union européenne pourra ainsi tout au plus encadrer les activités opérationnelles nationales, ou bien les appuyer et compléter à travers ses propres interventions, demeurant toujours marginales. A cette même distinction fait d'ailleurs référence l'article 68 du TFUE, stipulant que le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative d'une part, et opérationnelle d'autre part, dans l'espace commun de liberté, sécurité et justice.

Encore, l'action opérationnelle conduite par tout Etat partie en matière de gestion des frontières engage-t-elle nécessairement, au-delà de sa propre sécurité, également celle des autres. Il en résulte l'affirmation d'une responsabilité solidaire au niveau de l'Union européenne. Celle-ci implique que l'action opérationnelle nationale se fasse dans le respect des règles uniformes en matière de gestion des flux migratoires, posées au niveau de l'action normative de l'Union européenne, déjà évoquée.

Quant à l'action opérationnelle propre de cette dernière, elle renvoie globalement aux activités menées par les agences dites européennes. Celles-ci constituent, selon la définition proposée par l'Union européenne elle-même³², des entités juridiques, dotées d'une personnalité juridique, autonomes sur le plan financier et administratif, établies conformément au droit de l'Union et à l'échelle européenne, chargées de gérer un domaine particulier et contribuer à la mise en œuvre des politiques de l'UE. Encore,

³² Définition rappelée le plus récemment dans la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission sur les agences décentralisées du 12 juin 2012, non publiée.

contribuent-elles à la décentralisation des activités de l'organisation, établies suivant le principe de la répartition géographique équitable dans l'ensemble des Etats membres.

Parmi ces agences, la place et le rôle les plus importants sont attribués aux agences dites de régulations, instituées dans leur grande majorité au niveau de l'ancien premier pilier de l'UE. Mais c'est aussi des agences européennes instituées dans le cadre ou en rapport avec l'ancien troisième pilier, tel que consacré après la révision opérée par le traité d'Amsterdam à la seule coopération policière et judiciaire en matière pénale. Elles s'intéresseront indirectement au contrôle des frontières, en rapport avec le fonctionnement de l'espace Schengen.

Tel est le cas d'abord, de l'Europol et de l'Eurojust, agences de coopération respectivement policière et judiciaire. Le premier, institué en 1995³³ et devenu opérationnel en 1999 se transforme en agence de l'Union européenne en 2010³⁴. Il a pour mission de contribuer à la coopération entre les services de police des Etats membres en matière de lutte contre la criminalité organisée, en réponse à sa structuration et son champ d'activités de plus en plus transfrontaliers. Son action apporte un soutien pluriel aux services de police des Etats parties. Au-delà de l'échange d'informations et de renseignements dans son domaine de compétences, grâce notamment aux systèmes d'information et d'analyse et l'application de réseau d'échange sécurisé d'information (SIENA), des missions d'analyse opérationnelle, de rédaction des rapports et d'expertise fournie pour les enquêtes et les opérations menées sur le territoire de l'Union.

L'Eurojust, ou Unité de coopération judiciaire pour sa part, est institué en 2002³⁵, dans un but de coordonner des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les États membres, toujours en matiè-

³³ Adoptés le 27 nov. 1995, l'acte du Conseil UE du 26 juillet 1995 et la Convention portant création d'un Office européen de police, adoptée sur la base de l'article K.3 du traité UE, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998, *JOUE* C 316 du 27 novembre 1995.

³⁴ Par décision 2009/371/JAI du Conseil UE du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police, *JOUE* L 121 du 15 mai 2009.

³⁵ Décision du Conseil UE du 28 février 2002, *JOUE*, L 63/1 du 6 mars 2002.

re de criminalité organisée. Enfin, un Collège européen de police, créé en 2000 à la suite du sommet de Tempère précité de 1999 et transformé également en agence de l'Union européenne en 2005, en tant que réseau d'instituts nationaux de formation des hauts fonctionnaires de police³⁶.

C'est dans les années 2000, que face à l'accent mis en particulier sur le volet négatif, voire répressif de la gestion des frontières, plusieurs agences européennes, cette fois-ci directement concernées par la gestion des frontières seront mis en place. Parmi elles, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union, dite FRONTEX concentre l'intérêt principal. Créée en 2004³⁷ et installée à Varsovie, elle aura pour mission d'assister les États membre dans la mise en œuvre les règles communes en la matière, ainsi que de coordonner leurs opérations de gestion, précisément, des frontières extérieures. L'Agence concentre l'action opérationnelle de l'Union de lutte contre l'immigration illégale, mais aussi contribue à une meilleure prise en charge de l'immigration irrégulière. Conformément à son mandat, FRONTEX agit dans le respect de la responsabilité de chaque État membre sur la partie de la frontière extérieure de l'Union dont il a la charge. Partant, sa mission est celle de renforcer l'action nationale, plus particulièrement en cas de circonstances exceptionnelles. Le financement est assuré par des contributions des États membres de l'espace Schengen³⁸.

L'agence mettra notamment en place en 2011 une force de réaction rapide, dit RABIT, composée de gardes-frontières européens, mise à la disposition des États membres. Son but sera d'intervenir en cas de crise grave aux frontières extérieures de l'Union. On doit ainsi à FRONTEX l'opération conjointe EPN-Hermès et Extension

³⁶ Décision du Conseil UE du 22 déc. 2000 portant création du CEPOL, *JOUE* L 336 du 30 déc. 2000.

³⁷ Règlement du Conseil UE 2007/2004 du 26 oct. 2004, *JOUE* L 349 du 25 nov. 2004, modifié en 2007 et 2011.

³⁸ 285 millions d'euros étant fournis dans le cadre d'un programme spécifique 2007-2013 dépendant du Programme européen pour la protection des infrastructures critiques. Depuis sa création, selon les estimations le budget de FRONTEX augmente 15 fois.

2011, d'assistance à l'Italie dans le contrôle des flux migratoires à la suite des révolutions tunisienne et libyenne.

L'agence sera fortement critiquée du fait de son insertion dans le dispositif d'externalisation des demandes d'asile, déjà évoqué, ainsi que celui de rétention et d'expulsion des migrants illégaux. A ce dernier titre, FRONTEX assistera également les États membres dans l'organisation des opérations de réadmission communes.

Une autre agence européenne directement chargée d'une action opérationnelle en rapport avec la gestion commune des frontières est l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace Schengen. Cette agence, créée en octobre 2011 et installée à Tallin, devait être opérationnelle fin 2012³⁹. Elle devait se voir confier la gestion opérationnelle à long terme du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), en parallèle avec le système d'information sur les visas (VIS) et l'Eurodac, précités.

A citer enfin le Bureau européen d'appui en matière d'asile, créé en mai 2010 et installé à La Valette⁴⁰, avec pour mission de contribuer au développement la coopération entre les États membres en matière d'asile. Et cela, dans la perspective de la mise en place d'un régime d'asile européen commun. Dans sa mission, le Bureau est chargé de collecter des informations et en faciliter l'échange, ainsi que de contribuer à la formation des cadres. Il doit en outre permettre la coordination des équipes d'appui en matière d'asile, faciliter l'analyse rapide des demandes d'asile et la mise en place d'infrastructures d'accueil. A ce titre, le Bureau devrait en particulier apporter son aide aux pays faisant l'objet de pressions particulièrement importantes en la matière.

³⁹ Règlement 1077/2011 du Parlement et du Conseil du 25 oct. 2011, JOUE L 286 du 1^{er} nov. 2011.

⁴⁰ Règlement 439/2010 du Parlement et du Conseil du 18 juin 2010, JOUE L 132 du 29 mai 2010.

A l'heure actuelle, la gestion commune des frontières, extérieures et intérieures, apparaît de plus en plus politisée. Cette politisation est liée aux phénomènes qui touchent plus sensiblement le vieux continent, tels que le printemps arabe et les flux migratoires que ce dernier provoque, ou bien encore le renforcement dans leur dimension transnationale du terrorisme et de la criminalité organisée, exigeant justement des réponses communes. Mais cette politisation est surtout la conséquence du contexte de la crise économique et financière que l'Europe traverse et de ses répercussions sociales et politiques.

En résulte, globalement, le renforcement dont il était déjà question à la fois dans le cadre normatif et au niveau des moyens opérationnelles, de la contrepartie sécuritaire du « volet » liberté de l'acquis Schengen, rendant plus difficile le franchissement des frontières extérieures et à ce titre limitant l'accès au territoire de l'Union et ses Etats membres. Une difficulté croissante devient cependant la conciliation de cette évolution avec le respect des droits et libertés fondamentaux, fondée directement, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sur la Charte des droits fondamentaux, ayant acquis force obligatoire et valeur de droit primaire de l'Union. Mais la question se pose aussi en termes de respect de la Convention EDH par les Etats membres lors de l'application du droit de l'Union européenne.

Новият процесуален правилник на Съда

Проф. д-р Жоел РИДО

професор на френските университети

Кавалер на Почетния легион на Франция

Член-кореспондент на Института по Европейско право – София

*Лекция пред Международната лятна академия
по европейско право, Несебър, юни 2013 г.*

I. Общо за новия Процесуален правилник на Съда

Това е акт, който изисква внимание и подробно изучаване. За по-голяма прегледност текстът е разделен на 10 глави, а всеки отделен член има ясно самостоятелно наименование, така че да е съвсем ясно за какво се отнася всяка разпоредба.

1. Съветът посочва в мотивите на регламента за приемането на новия правилник е **да се преосмисли ролята на Съда като юрисдикция** – какъв тип юрисдикция ще бъде той за напред. Разбира се, не се казва изрично, че той все повече се превръща предимно в конституционна юрисдикция на един правов съюз от квазидържавен тип, нещо което не е споменавано никога досега. Но ясно се подчертава, че в новия правилник трябва да намери своето заслужено място уредбата относно преюдициалните запитвания, тъй като те са най-големият брой дела, с които съдът се занимава, и с най-голяма важност. Съдът сам ясно казва: „Нужен ми е нов правилник, който да съответства на моята реална дейност, а моята реална дейност е на конституционна юрисдикция“! Тоест именно когато тълкува, когато преценява конституционосъобразността на нормите, приемани от институциите, с Учредителните договори преди всичко. Разбира се, той се произнася и по други поводи във връзка с първичните източници, и когато решава делата срещу ДЧ, които обаче в огромната част от случаите по същество изискват тълкуване на съюзното право и най-често на договорите – определяне на дължимото поведение, за да може лесно да се установи то спазено ли е или не.

Затова ако си спомняте в едно от занятията си в магистърската програма коментирах връзката между производството срещу ДЧ и ППЗ. Макар съвсем различни по предмет, едното е правораздавателно, другото тълкувателно – но те в крайна сметка имат един и същ основен резултат: по обвързващ начин Съдът да прогласи какво е дължимото поведение. В тълкувателната компетентност – като определи съответната норма приложима ли е или не, като тълкува и определя дължи

ли се определено поведение, той разкрива дължимото поведение. В ПУНДЧ за да определи има ли нарушение, трябва да определи какво е дължимото поведение и дали то е обществено или не и обикновено става дума за нюанси относно това какво се дължи, какво е разбирането за обем, за обхват на дължимото поведение.

Всичко това трябва да намери отражение в новия правилник. Поради което разпоредбите относно ППЗ не само са по-многобройни, отколкото в стария правилник, но и много по-напред в уредбата и с много по-добра систематизация на разпоредбите.

В правилника, разбира се, намират уредба и всички особени производства, и всички процесуални правила.

2. Втория огромен приоритет на реформата и мотив на новия правилник е свързан с необходимостта от постигане на **по-бързо правосъдие**. Съдът констатира, че работата му продължава да бъде сравнително бавна, че е затруднен да спазва изкисването за бързо правосъдие, поради което се въвеждат някои рационализации в производството, които си позволявам да оценя като *условно ефективни*.

2.1. На практика се обръща общият принцип относно структурата на производството. Ако досега правилото беше, че производството се състои от писмена и устна фаза и само по изключение устна не се провежда, то сега цялата философия на уредбата се променя: устната фаза е изключение, а правилото е производство без устна фаза. Съдът ясно казва, че облекчава реда, по който председателят да може да преценява дали в писмената фаза са събрани достатъчно доказателства, дали делото е изяснено от фактическа и правна гледна точка и не е нужна устна фаза.

2.2. Продължава да намалява функционалната роля на генералния адвокат. Той все повече става незаобиколим процесуален участник само по особено важни дела. Отпада и нещо, което и на практика беше премахнато, с оглед съкращаване на процеса: прочитането на доклада на съдията-докладчик в устната фаза, което отнема часове и е излишно.

2.3. Правят се съществени промени и в организацията на Съда, наглед съществени: променя се числеността на Големия състав (увеличен с още двама съдии). Не само защото Съдът се увеличава като цяло с още един съдия от Хърватска, а и с идеята Големият състав да бъде по-ефективен, в него да са представено повече от националните правни системи и, разбира се, запазено място да има новият заместник-председател. Губят своите места всички председатели на 5-членни състави, досега по право членове на големия състав.

2.4. Създава се за първи път специализиран състав по делата, свързани с преразглеждане на второинстанционните актове на ОС.

3. Съществена структурна промяна е свързана със създаването за първи път на **фигурата на заместник-председател на Съда**. Тази длъжност бе възложена на проф. Коен Ленартс, един от създателите на ОС и навярно следващ председател на Съда.

3.1. Този пост не бе създаден персонално, *intuito personae...* Идеята бе, че функциите на Председателя нараснаха с въвеждането на бързо и спешно производство, по които Председателят има важни процесуални функции, с нарастването на броя на делата, по които се налага да се установяват временни мерки от Председателя – временно спиране изпълнение на акт и др. И възможност служебно да се вземе решение, дори питаща юрисдикция да не го е поискала, макар след изслушване. Увеличена е представителната функция на Председателя в отношенията на Съда с другите институции, които никога не са били толкова интензивни, колкото в последните три години – промени в Устава, нов Правилник, присъединяване към ЕКПЧ – неотложно, текущо, създаващо огромни проблеми. Приет бе „Документ за размисъл относно присъединяването на ЕС към Конвенцията“. Налице е наистина много по-активна външна дейност на Съда. Да добавим и засиления диалог с националните съдилища и особено с националните конституционни съдилища, което без Председателя е немислимо. Този вид посещение на делегации от Съда, каквото

се осъществи и в България през м. май 2013 г. Поради това е необходимо неговата роля да бъде подпомогната, на него реално му трябва заместник, защото Председателят е член по право на Пленума на Големия състав.

3.2. Същата фигура на заместник-председател, според промените в Устава на Съда, се предвижда и в ОС.

4. Това отваря втория кръг въпроси свързани с **дълбоката философия на промените**. Това, което е направено като стъпка напред, не е малко, но на фона на големия проблем е много малко. Вторият етап на съдебна реформа тепърва предстои. Това се дължи най-вече на факта, че първият етап, започнал с договора от Ница, не беше завършен. Той преосмисли съдебната система, предвиди няколко инстанции, реално закрепи предпоставки за триинстанционно производство. Уреди възможност Първоинстанционният съд (днес Общ съд) да действа като тълкувателна юрисдикция. През 2004 г. се създаде Съдът на публичната служба, но и до днес няма създаден друг специализиран съд. Има готов проект за Патентен съд, който до днес не е приет.

5. Новият Правилник се прие въз основа на **промени в Устава**, т. е. в първичното право. Вече може с произведен източник да се променя първичен. С регламент на Съвета и ЕП се изменя Устава. Някои от предложенията на Съда обаче не са възпроизведени в Регламента.

5.1. Един от проблемите е **нежеланието на Съда да се създават специализирани съдилища**. Съдът препятства този процес. Съдът изтъква аргументи, някои от които убедителни, други не толкова, например в материята на интелектуалната собственост и във връзка с вероятността да се създаде некохерентна практика. Например делата на служителите са с ниска степен на правна сложност и трудно може да възникне сериозен доктринален въпрос, по който да има различия във вижданията между ОС и големия съд. Но в интелектуалната собственост, в конкуренцията, по техническите регламенти, реално може да възникне, защото материята е много сложна.

Вторият аргумент на Съда е свързан с необходимостта от облекчаване на ОС и затова се създава специализирани съдилища, които да гледат като първа инстанция дела, които сега гледа ОС. Но това едва ли ще облекчи ОС, защото голяма част от тези дела ще идват в ОС на апелативно или касационно основание, тъй като става дума за голям материален интерес. Просто тези дела ще се забавят във времето, защото ще ги гледа специализиран съд и после ОС, както и трета инстанция, каквато триинстанционност тези дела предполагат.

Този елемент от реформата не е осъществен, не се създават специализираните съдилища, които договора от Ница предвиди. Съдът подчертава, че е по-добре да се увеличи броя на съдиите в ОС, които са поне по един от ДЧ. Съдът предлага на Съвета да увеличи с още 12 броя на съдиите в ОС.

Трети аргумент на Съда: по-лесно е да се намери работа на още 12 съдии, ако се окаже, че ОС е твърде „облекчен“, отколкото да се разруши една създадена вече съдебна структура, ако се окаже, че не е нужна. Ако създаден специализиран съд, при цялата трудност по създаването, се окаже ненужен, е по-трудно да се закрие, отколкото да се увеличат съдиите в ОС, който и сега се занимава с тази материя. Ако новоназначените съдии се окажат ненужни, по-лесно е да не им се поднови мандатът и увеличеният състав да се намали до първоначалния... Съдът казва, че реформата от Ница е сгрешена в тази част по създаване на специализирани съдилища по материи...

Вторият елемент от Ница предизвиква силна съпротива от Съда: овластяването на ОС с преюдициална компетентност. Голяма е вероятността големият съд да преразглежда решенията на ОС и наистина да това производство допълнително да се удължи. Съдът се противопоставя официално на предоставянето на тълкувателна компетентност на ОС. Лисабон увеличи и достъпа до производството за отмяна на актове. Веднъж разшири активната легитимация, частните лица вече могат да атакуват много по-широк кръг актове, без да доказват индивидуално засягане, поне по отношение на част от тях. Увеличи и кръга на подлежащите на атакуване актове, като включи актовете, годни да пораждат правни последици

за трети лица, приемани не само от институциите, а и от органите, службите, агенциите. Работата на ОС е на практика удвоена и с разширяването на ЕС.

ОС е внесъл проект за свой Правилник, но Съдът не го придвижва към Съвета и така се получава, че Уставът е реформиран, Правилникът на Съда е сменен с нов, с относително нова философия (макар без радикална промяна), а ОС работи по старите си правила. Не е решен въпросът за философията занаят: каква ще бъде ролята на ОС? Голям първоинстанционен съд или ще се продължи реформата от Ница, ще се разпокъсат делата със създаване на специализирани съдилища?

II. Съображения по някои основни промени

Публикувах моя анализ в списание „Юридически седмичник“, в който направих коментар върху годишния доклад на Съда за неговата работа през 2012 г. Съдът се опита да придаде тържественост на 60-годишнината от създаването си. По този повод той издаде сборник, в който анализира приноса, който има юриспруденцията на Съда към европейската конструкция. Това бе колективен труд, който изследваше различните аспекти на приноса на Съда в европейския интеграционен процес. В тази поредица от събития съвсем наскоро бе проведен голям колоквиум, посветен на 50 годишнина от делото *Van Gen en Loos*. Това е без съмнение едно от ключовите решения на Съда и изследва връзката между съюзното право и националните правни системи.

Заседанията на този колоквиум бяха предавани на живо на сайта на Съда. Разбира се извън тези елементи, които имат своята церемониална функция, ние трябва да се спрем и да обърнем внимание на няколко по-конкретни аспекта от дейността и актуалното състояние на съдебната институция на Съюза. В лекцията ще се спрем на новите елементи, които имаме в Съда. За да изследваме и систематизираме това изследване ще разглеждаме юрисдикция по юрисдикция. Вие знаете, че СЕС като институция на Съюза се състои от 3 юрисдикции: Съдът, ОС и СПС. Благодарение на реформата, за която говори

проф. Семов, имаме възможност да бъдат създадени и други специализирани съдилища, като към този момент е създаден единствено СПС, но има редица предложения и проекти за създаване на специализирани юрисдикции. Отдавна говорим за Патентен съд. Говорим също за специализиран съд в материята на конкуренцията, има и други проекти.

1. Промените в Съда. Без съмнение той е в центъра на юрисдикционната система на ЕС. Именно той има и ключовата роля при тълкуването на Правото на ЕС. Не трябва да се забравя и неговата роля по отношение на контрол като въззивна или касационна инстанция и не на последно място изключително важната му функция да преразглежда второинстанционните решения на Общия съд, предоставена му с оглед синхронизиране на съдебната практика. Не на последно място централната роля на Съда се определя и от връзките му с националните съдебни системи. На основата на отправените от националните съдилища преюдициални запитвания, Съдът може да осъществява своята тълкувателна компетентност и да гарантира еднообразното тълкуване на съюзното право. Съдът запазва своя монопол над преюдициалните заключения, независимо че реформата от Ница, потвърдена и от реформата от Лисабон, предоставя възможност да се отправят преюдициални запитвания и към Общия съд. До днес обаче все още подобно овластяване на ОС не е направено, така че преюдициалните заключения все още се постановяват единствено и само от Съда....

2. Всички тези промени бяха предвидени с реформата от Ница, за която доц. Семов вече ви е говорил. Тази реформа беше потвърдена и от Лисабон, като всъщност се обективира постиженията в практиката. Аз искам да се спра върху други промени. Първо някои промени, които бяха направени в **Устава на Съда на ЕС** през 2012 г. Въведе се фигурата на заместник-председател на Съда, нарасна на броя на съдиите в т. нар. Голям състав (вече 15), ограничи се участието на председателите на 5-членни състави в Големия състав. Премахна

се докладът по делото, който съдията-докладчик трябваше да прочете в откритото съдебно заседание. Тази промяна беше въведена за облекчаване на целия съдебен процес.

3. Втория аспект на промените, които бяха осъществени по отношение на Съда, е свързан с промяната на **Процесуалния правилник**, който всъщност е продукт на дълъг подготвителен процес, дълга работа от страна на Съда. Актът обаче, макар изготвен от Съда, бе приет от Съвета, което остави важен отпечатък върху целия процес на изработване на новия правилник. Няма да навлизам в детайли, но искам да покажа по отношение на този правилник, че всъщност неговата основна цел е да увеличи ефикасността на функционирането на Съда и, разбира се, да намали продължителността на производствата, което очевидно е същностен проблем за самия съд, особено що се отнася до преюдициалните запитвания. Това е производство, което е от изключителна важност в отношенията между Съда и националните юрисдикции. Всъщност продължителността на едно дело по преюдициално запитване в крайна сметка може да се окаже същностен елемент за решението на националния съдия дали да отправи такова запитване или не... И от тази гледна точка ние можем да видим, че в новия ППС на това производство се определя водеща роля. Всъщност защо се наложи това? Анализът, който направи Съдът, показва, че преюдициалните запитвания представляват много голяма част от делата, по които се произнася, т. е. от неговата практика.

Пред себе си гледам справка, която на френски език се нарича „камамбер“. Тази пита показва ролята и мястото на преюдициалните запитвания в практиката на Съда и се вижда, че тези дела представляват 2/3 от общия брой дела, които разглежда Съдът. Това е едно много голямо парче от камамбера... В преките искове тук не се включват исковете на частноправните субекти, тъй като те са подсъдни на ОС като първа инстанция. Тук говорим за делата, при които ДЧ или институции на ЕС могат да отправят преки искове, както и самите искове на институциите в споровете помежду им –

и тези дела заемат един изключително малък дял от целия обем практика на Съда. Останалата част са делата по особени производства, като тук трябва да включим и делата, по които се иска консултативно становище на Съда по сключени международни договори от страна на Съюза. Този статистически преглед идва просто като илюстрация или обяснение на стремежа на Съда по-детайлно и на най-челно място да развие в новия процесуален правилник именно производствата по търкувателната му компетентност.

4. Сред организационните промени на първо място трябва да се отчита ролята и мястото на **новия заместник-председател** на Съда. Разбира се, това е нововъведение на Устава, защото до този момент имахме само председател, съдии и генерални адвокати. Това, което се констатира, е че с оглед на подобряване на функционирането на Съда, е необходимо именно въвеждането на такава фигура. Заместник-председателят на Съда поема редица съдебни функции, които преди това бяха предоставени на председателя. Например по отношение на решенията по отношение на разпределението на делата. Както знаете това са решения, които трябва да се вземат максимално бързо, тъй като трябва да дадат началото на дейността на съдията-докладчик и това трябва да стане максимално бързо. Именно тази потребност от бързина изискваше председателят да бъде разтоварен от част от тези функции и те да бъдат предоставени, делегирани на заместник-председателя. За целта се прие и решение на самия Съд от 23 октомври 2012 г.

5. Няколко думи и за **реформата по отношение на Големия състав**. Както казахме, броят на съдиите нарасна на 15. В предходния вариант основната доминанта беше представителството на отделните председатели на 5-членни състави. Можехме да говорим за едно „аристократично“ формиране на Големия състав, доминиран от председателя на Съда и председателите на отделните състави. Сега можем да разглеждаме реформата като демократизация на Големия със-

тав, вече съставен от председателя, зам.-председателя, трима председатели на 5-членни състави и 10 съдии, които участват на ротационен принцип. Идеята е всички съдии да участват по-активно в работата на Големия състав – и затова говорим за демократизация...

6. Следващият въпрос е по-деликатен. Ще бъде изключително предпазлив, въпреки че това всъщност не е много в моята природа. Става дума за **избора на сегашния председател на Съда**. Председателят Скурис предложи отново своята кандидатура. Той вече беше начело 3 мандата от по три години. Което между другото е рекорд, тъй като до сега е имало само двама председатели с по три мандата. Затова може да изразим и нашите притеснения по отношение на това четвърто подновяване на мандата на Василиос Скурис. Това трябва да ни обезпокоява, тъй като има рискове, свързани и с възрастта, и с рутината, но и с нарастването на амбициите на този съдия...

Не можем да отречем заслугите на проф. Скурис за това признание за ролята му. Но всъщност този четвърти мандат търпи критики. Ако вземем пример от спортната терминология, не винаги един отбор, пример с отбора по ръгби, играе по-добре в продълженията, отколкото в основната част. Примери може да дадем и от други сфери, например държавното управление, където много често дългите мандати или последователното подновяване на мандатите на държавните ръководители също предизвиква критики и примери затова можем да дадем от не толкова далечното ни минало. За редица от длъжностите са предвидени ограничения в максималния брой мандати...

Изборите сега обаче бяха наистина трудни. Разбира се, може да си зададем въпрос за условията, при които съдиите са избирали своя председател. Не искам да отиваме по натаък във възможните предположения... Това, което единствено можем да кажем е, че Скурис имаше само един глас повече, което поставя въпроса дали една такава институция би могла реално да бъде ефективна, ако се ръководи от лице, срещу което гласуват близо половината от колегите му, което от своя

страна предполага и не много добър климат на работа вътре в самата институция. Разбира се, трябва ни информация, за да знаем реално какъв е вътрешният климат. Разбира се, аз съм външен, моята информация не мога да кажа, че е толкова коректна и доколкото я получавам от някого, може да има ефекта на разваления телефон.

Ще споделя само два примера от вътрешната атмосфера. Първият е свързан с разпределението на делата между съдиите-докладчици. Според слуховете вече се забелязват определени последици по отношение на някои от съдиите, които са участвали в този избор не на страната на Скурис. По-безинтересните дела сякаш се дават на съдиите, които са били в противниковия лагер. Но отново казвам, че говоря като външен наблюдател въз основа на слухове...

Въпрос: Гласуването не е ли тайно?

Това е така, но както можете да предположите, в една малка общност всичко се знае. Тук става въпрос за една електорална колегия от 27 души, сам можеш да си представиш на базата на резултатите и на базата на взаимодействието, сам можеш да разбереш кои са гласували за теб и кои са гласували против теб. Това, което знам е, че председателят, заедно със съдебния секретар, могат да дадат определени придобивки на съдиите. Но отново подчертавам, че това са само и единствено слухове.

Вторият пример е за това, че председателят утвърждава листата със съдиите със забавени дела. Наличието на този списък има негативни последици, доколкото не е приятно за никого да е да фигурира в него. Наличието на един подобен списък може още веднъж да влоши работния климат в съда...

7. Един от проблемите, който беше обозначен в доклада, който Съдът представи за своята дейност, беше свързан с процеса на **напускане на съдиите**, било защото им е изтекъл мандата, било защото поради една или друга причина напускат предсрочно. Едно напускане на съдия е свързано с период на подготовка, за да може той максимално да приключи

делата, по които работи, което без съмнение оказва влияние върху самото функциониране на Съда като институция. От тази гледна точка бързината на Съвета при назначаването на новия съдия или при подновяването на мандата е от изключителна важност, с оглед подобряване самата функционалност на работата на съда, защото този процес без съмнение оказва влияние върху работата на самите състави. Това, което мога да кажа, е, че след промените в процесуалния правилник и в Устава на съда днес имаме действащи над 10 формата на състави: 3-членни, 5-членни, Голям състав, Пленум. Това означава, че ако наистина съдът не е комплектован напълно, няма как да функционира нормално, това оказва влияние и върху функционирането на отделните състави. Именно заради това Съдът в доклада си обръща внимание на държавите-членки за бързината на процеса на номиниране на съдиите, за да може да не се нарушава континуитета на работата на институцията. Разбира се, в по-голямата си част държавите отговарят относително бързо на това питане от страна на съда. Това беше подчертано и в самия доклад на Съда: държавите все повече вземат под внимание това искане в процеса на номиниране на своите съдии.

8. В частта от доклада, посветена на ОС, се прави обаче констатацията, че този проблем продължава да съществува и **функционирането на ОС продължава да страда от забавяне в процеса на подмяна на съдиите.**

Ако отново погледнем статистическите данни, актуалната ситуация в Съда е значително по-благоприятна, отколкото в ОС. Самият Съд не среща особено големи затруднения по отношение на делата, по които трябва да се произнесе. Обемът на висящите пред него дела не е особено голям. По отношение на сроковете на съдопроизводството можем да констатираме, че те не са неприемливи, остават в рамките на разумното. Основните проблеми са при ОС. Това може да се обясни с реформата от Ница, препотвърдена в Лисабон. Разтоварването на Съда доведе до свръхнатовареност на ОС. Друг фактор е, че делата, които се разглеждат пред Съда, са с изяснена фак-

тическа и правна обстановка. В областта на конкуренцията например, където обикновено делата са твърде тежки, с обем от хиляди страници. Всъщност много по-дълъг е периодът на разглеждане на едно такова дело от съдия в ОС, отколкото от съдията в Съда. Ако пак погледнем статистиката, като е предоставена за 2012 г., ще видим, че имаме по-висока продуктивност и едно чувствително съкращаване на срока на постановяване на решение в Съда. Наблюдаваме, че през 2012 г. имаме намаляване на броя на делата, които са заведени пред Съда, което без съмнение води до подобряване на сроковете.

9. Намаляването на броя дела е обвързано с конюнктурната ситуация и не още показва трайна тенденция. Не можем да очакваме намаляването на сроковете да продължи, а по-скоро може да очакваме леко увеличаване. Съдът е решил 527 дела през 2012 г., било с решение, било с определение. Бил е сезиран с 632 дела, което отразява 8% спад на делата, в сравнение с предишната година. Това намаление е обвързано с намаляване на обжалванията на решенията на ОС пред Съда. Това по един или друг начин е свързано с мъдростта, която започнаха да проявяват страните в процеса, тъй като много често този, който завежда делото пред втората инстанция губи обжалването и заради това броя на обжалванията просто намаля.

10. По отношение на продължителността на производствата се наблюдава тенденция на намаляване, скъсяване на сроковете. Най-същественото по отношение на този елемент в анализа на Съда се отнася до продължителността на ППЗ, което е едно от най-важните по отношение дейността на самия съд. През 2012 г. срокът е средно 15.2 месеца, като това е най-кратката продължителност, както подчертава Съдът, изобщо в историята на воденето на съдебната статистика. Разбира се, в първите години срокът за произнасяне по преюдициално запитване е бил 6 месеца, но този „златен век“ отминава бързо и с нарастването на броя на делата сроковете достигат и 30 месеца.

11. Езиковият режим е без съмнение фундаментален в цялата конструкция, който претърпя съществено развитие с увеличаването на броя на членуващите държави. Вече ще имаме 24 официални езика, което е от съществено значение – то ще доведе и до увеличаване на персонала, който се занимава с преводите в съда. Преводачите са повече от 50% от целия персонален състав на Съда. В момента служителите в съда са близо 2000, а преводачите са над 1000... По отношение на службата за преводи трябва да държим сметка за два факта: има служители на постоянен трудов договор, но има и зачислени лица на граждански договор, към които Съдът се обръща за помощ.

12. В заключение можем да приемем, че цялата реформа беше именно насочена към повишаване на ефективността на Съда. Нека споменем отпадането на четенето на доклада на съдията-докладчик в открито съдебно заседание. Могат да бъдат посочени също и различните процедури, които бяха включени в новия Процесуален правилник. Разбира се, трябва да посочим и уредбата на бързото производство, с отчитане на необходимостта да се постанови едно съдебно решение, което изисква бързина с оглед повдигнатия въпрос, с оглед защитата на интересите на страните, също така и спешното производство, опростеното производство, което може да се приключи с определение. Също така, и не на последно място трябва да отбележим, че виждаме намаляване на ролята на генералния адвокат, в някои случаи на задължението за представяне на заключения. През 2012 г. 53% от делата са завършили без заключения на генералния адвокат. Изискването за заключения води до забавяне на самия процес, тъй като имаме ограничена бройка на генералните адвокати и за сега не се предвижда увеличаване на броя им. И освен проблема с времето, в което ограничената бройка генерални адвокати не могат да се справят с всички дела, се явява проблемът с превода на заключенията. Проблем, който също води до още по-голямо забавяне на производството...

За да приключим, нека споменем и изменението по отношение на различните формати вътре в Съда. Все по-голямата става свобода на Съда да разпределя делта между различните видове състави и ако видим отново данните от 2012 г., можем да видим, че Големият състав е разгледал около 9% от делата, които са решени от Съда. Разбира трябва да знаем, че пред него се разглеждат само дела с особено съществено значение.

По отношение на различните формати се забелязва и една вътрешна йерархизация по отношение разпределението на делата между тези формати и на тази основа започва да се разглежда кой състав ще разглежда конкретен тип дела. В доктрината се цитират решения на Съда, а не решение на еди кой си състав. Разбира се, ако едно решение е постановено от Големия състав, за вас това трябва да е индикация, че това е решение с изключителна важност, това да изостри вашето внимание и да бъде отбелязано във вашите бележки под линия, т.е. да се посочи, че е решение на Големия състав.

13. Нека кажем още няколко думи за **Общия съд**. В доклада, който дава самият ОС, може да се прочетат някои доста интересни констатации. Някои от тях не са с такова значение, каквото виждаме в доклада на Съда. На първо място може би поради факта, че промените, които настъпиха в Устава, почти не засягат ОС. Но трябва да изтъкнем, че очакваме реформа и по отношение на неговия процесуален правилник. Има изготвен проект от самия ОС, който трябва да бъде подложен на гласуване в Съвета през 2013 г. Не познавам детайлите на предложението на ОС, но знаем, че тази реформа ще бъде изключително важна и същностна. Целта очевидно винаги е повишаване на ефикасността и от тази гледна точка сигурно новия ПП на ОС ще бъде доста дълъг. Това намира своето обяснение в самия характер на производствата, които се развиват пред ОС. Разбира се в доклади си от 2012 г. ОС показва признак на здрав разум и трезвост, заявявайки, че всъщност тази реформа, колкото и същностна да е тя, няма да доведе до съществено подобряване на продуктивността на съда по отношение на делата, които по предмет, по материя са доста

обемни. Вярвам, че промяната в новия правилник ще подобри ситуацията, но тази промяна няма да е такава степен, че да кажем, че сме уредили всичко – и ако четем този анализ между редовете, ще видим, че те целят и нещо друго. Отговорът на този въпрос може да го намерим ако се върнем обратно, когато ОС се създаваше или се предвиждаше в него да се назначават и нови съдии. Тъй като Договорът закрепва таван и определя за Съда „по един съдия от ДЧ“, докато подобен таван не съществува по отношение на ОС („поне по един“!), т.е. броят на съдиите може да бъде и по-голям от броя на ДЧ. Разбира се, към този момент проектът все още не е реализиран, разбира се, основно защото самите ДЧ се противопоставят: 12 нови съдии изискват доста по-голям бюджет, което не е за подценяване – всеки съдия ще има и свои кабинет, секретариат с минимум 2-3 души в него, плюс реферандерите му, т.е. на практика за един съдия се наемат 40-50 други служители, което очевидно съвсем не е за пренебрегване. Това увеличаване води и до увеличаване вътре на служителите в самата институция, които трябва да обслужват цялата администрация на съдиите...

14. Трябва да добавим и процеса, свързан с подновяването на съдебния състав, със забавянето на встъпването в длъжност, което се отразява и върху самото функциониране на ОС. Що се отнася до съдебната статистика, която ОС представи в своя доклад, тя показва и едно подобряване, което не трябва да бъде подценявано, в самото функциониране на този съд. ОС успя да докаже през 2011 г. скок в своето функциониране и успя да го затвърди през 2012 г.

Трябва да отчетем трайното намаляване на броя на висящите пред тази инстанция дела, а също и леко подобряване на срока на съдопроизводството. Това, което обаче всички отчитат и никой не отрича, е че подобряването е свързано със самия период на икономическа криза – поради което не можем да вярваме, че намаляването на броя на делата и на сроковете за решаването им е трайна тенденция, излизането от

кризата би могло да постави много по-остри проблеми пред функционирането на тази инстанция.

15. Накрая нека накратко разгледаме **проблемите, свързани със СПС**. Можем да констатираме, че на този етап СПС **действа изключително добре**. На първо място това може да бъде обяснено с хомогения характер на делата, които се разглеждат пред тази инстанция, което може да доведе до намаляване на продължителността на съдопроизводството. Констатира се обаче увеличаване на броя на делата, свързани с публичната служба в рамките на ЕС. Разбира се, СПС среща и своите затруднения, а първият проблем е свързан с малкия числен състав на този съд – само 7 съдии, което повдига въпроса дали не е необходимо от време на време да се назначават временно съдии, за да може в случай на необходимост да отговорят на обема от дела, които следва да бъдат разглеждани.

Този въпрос се поставя и днес и ще се поставя с още по-голяма острота с нарастването на броя на ДЧ, срещаме го и при други международни юрисдикции, не само при на юрисдикциите на ЕС. Това, което може да се наблюдава много често, е че в процеса на номиниране от страна на държавите много често номинациите се срещат лица, които не показват качества за заемане на съответната длъжност, като това не засяга само и единствено СЕС, но например и ЕСПЧ. Няма да назовавам за коя държава става дума в конкретния пример във връзка с ЕСПЧ, но номинацията на тази държава бе свързана с лице, което има доказан проблем със своята университетска диплома, претърпял е неуспех и по отношение на конкурс за заемане на определена административна длъжност в международна организация, така че е ясно, че това е една кандидатура, която не може да покрие изискванията за съдия в съда в Страсбург. За Франция можем да кажем, че имаше проблем, тук мога да говоря по-открито за номинирането на един кандидат, който Франция много трудно можеше да прокара в листата от трима кандидати, на основата на която се избира съдията. И естествено имаше проблем тази листа да

мине през Съвета на Европа. Така че считам за изключително важно държавите да поемат своята отговорност при процеса на номиниране и че този процес на номиниране не трябва да служи за награда за определен политически приятел или да се използва като убежище за лице, което не е особено долюбвано в националната държава...

От тази гледна точка смятам, че **Комитетът по назначения** по чл. 255 на ДФЕС трябва да бъде окуражаван в своята практика за задълбочено изслушване на кандидатите за съдии, разбира се с уговорката, че неговите решения все пак не са задължителни за Съвета, но оказват силно политическо и морално влияние. Смятам, че това решение трябва да се разглежда като своеобразно право на вето от страна на Комитета в самия процес по назначенията. Може би е по-добре да се дава по-широка публичност на работата му, а също така може да се помисли за по-значителна роля и на ЕП при определянето на съдиите в съдилищата на ЕС или поне в Съда. Разбира се, това е преди всичко политически въпрос и неговото решение няма да бъде намерени лесно, тъй като ДЧ не желаят да ограничават своето право да предлагат съдиите и в крайна сметка да ги назначават (чрез Съвета), т. е. запазването на това право на ДЧ е израз и на тенденцията вече да нямат същата силна дискреционна власт, тъй като вече има Комитет по назначенията, който също преценява и то по същество.

В заключение ми се иска да повторя, първо, че винаги ми е особено приятно да идвам в България и Софийския университет – като лектор в Международната магистърска програма на проф. Семов или като участник в конференции, и второ, че материята на съдебната система трябва не само да се познава добре, но и да се следи постоянно, защото, макар да е логично обратното, тя също е силно динамична и развиваща се!

СЪДЪРЖАНИЕ

Една престижна и полезна поредица на Юридическия факултет
Предговор от Декана на Юридическия факултет
на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ проф. д-р Сашо Пенев 5

I. ТЪРЖЕСТВЕНИ ЦЕРЕМОНИИ

Представяне на проф. Кристоф-Чакалов
от Декана на Юридическия факултет
на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“
Проф. д-р Сашо Пенев 11

Европа и нейното бъдеще
Академично слово на проф. Мари-Франс Кристоф-Чакалов
при обявяването ѝ за Почетен доктор
на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ 15

II. ВЪВЕДЕНИЕ В ПРАВОТО НА ЕС

Декларация от 9 май 1950 г. 29

Декларацията от 9 май 1950 г.
(„Планът“ на Моне и Шуман) – гениално политическо прозрение
и дългосрочна програма на европейската интеграция
Доц. д.ю.н. Атанас Семов 33

III. АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ НА РАЗВИТИЕТО НА ЕС

Актуални проблеми на развитието на ЕС
Проф. д-р Мари-Франс Кристоф – Чакалов 63

Актуални проблеми на институционната система
на ЕС в контекста на финансовата криза...
Проф. д-р Жан-Пол Жаке 107

Актуални проблеми на европейската конструкция
Етиен Крики 193

Les enjeux actuels de la construction europeenne

Etienne Criqui **209**

Държавата-членка между суверенитета

и зачитането на нейната идентичност: какъв Европейски съюз?

Проф. д-р Жан-Дени Мутон **223**

L'Etat membre entre souveraineté et respect de son identité :

Quelle Union Européenne ?

Jean-Denis Mouton **239**

La frontière dans l'espace Schengen (Souveraineté étatique en mutation)

Ivan Boev **253**

Новият процесуален правилник на Съда

Проф. д-р Жоел Ридо **271**