

## ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ – МЕЖДУ ГЛОБАЛНИТЕ АМБИЦИИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА НА ИНСТИТУЦИОННИТЕ РЕФОРМИ

*Ася Трайчева-Вълчева*

*Нищо не съществува без хората,  
Нищо не е трайно без институциите.*  
Жан Моне

Амбиция на няколко поколения европейци, мечтата за обединена Европа в началото на ХХI век е по-актуална отвсякога. В динамичното време-пространство на сътрудничество в името на гарантиране на общочовешките права и свободи, но и на съревнование за придобиването на икономическо надмощие в полицентричния свят, Европа съзира историческото предизвикателство да се утвърди като самостоятелен гарант в глобален мащаб на общочовешките ценности и да доразвие собствения си просперитет.

Настоящата разработка ще проследи без претенции за изчерпателност актуалните усилия за осъществяването на институционни реформи в ЕС с цел оптимизиране дейността на Съюза, положени с Проектодоговора за Европейска конституция и последвалите дискусии за неговата промяна.

### **ОТ ТЕОРЕТИЧНИТЕ МОДЕЛИ КЪМ СПЕЦИФИКИТЕ НА РЕАЛНОСТТА**

Бързото разширяване на ЕС и бъдещите предизвикателства, свързани с предстоящата политика по разширяването на Съюза, съчетани с амбициите за задълбочаване на интеграцията между страните членки, неизбежно налагат преосмислянето на институционната схема на ЕС. Европейският съюз в нача-

лото на XXI век е хибриден резултат от различни теоретични модели, от което произтича голяма част от неговите особености, динамизъм и полиморфен характер. Старият антагонизъм между брюкселския федерализъм и голисткия конфедерализъм присъства и в по-ново време под формата на визията на Йошка Фишер за Европейска федерация<sup>1</sup> и тезата, поддържана от Франция за Европа на държавите нации<sup>2</sup>. Разширяването на съюза, водещо до още по-голяма хетерогенност на държавите членки, техните визии и интереси, неизменно предначертава същността на дебатите за бъдещето на Европа и се превръща в гарант за самобитното развитие на ЕС далеч от чистите модели на теорията.

Различията в интересите на стари–нови, големи–малки, унитарно–федеративно устроени държави членки на съюза, генерират допълнителна необходимост от търсене на компромисни модели при изграждането на специфичния институционален механизъм на ЕС. Ясно изразена е тенденцията по-големите държави да настояват за засилването на правомощията на институции като Европейския съвет и Съвета на министрите, където е застъпено междуправителственото сътрудничество. В същото време малките държави отстояват равноправието си и лобират за засилването на общностния подход и укрепването на общностните институции като изразителки на интересите на Съюза. Израз на този стремеж по отношение на институционалната рамка представлява засилването на правомощията на ЕК и ЕП, за сметка на компетенциите на Съвета на министрите и Европейския съвет, както и отстояването на влиятелната позиция на председателя на ЕК.

Опитите за създаването на Европейска конституция, направени в рамките на Европейския конвент, последвалите оживени дискусии по време на междуправителствената конференция в

---

<sup>1</sup> Fischer, Joschka, From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration, Humboldt University in Berlin, 12. May 2000, [www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index\\_html?archiv\\_id=1252&detail=1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?archiv_id=1252&detail=1) - 27k - 8 Авг. 2004.

<sup>2</sup> Jospin, Lionel, L'avenir de l'Europe elargie, Conference of the French Prime Minister, Maison de Radio France, Paris, 28. May 2001.

края на 2003 г. и постигнатото споразумение по текста на Договора за Европейска конституция на 18 юни 2004 г. доказват политическата воля на европейските елити за нова решителна крачка по пътя към изграждането на „общия европейски дом“. Консолидирането на значителна част от страните членки на ЕС зад идеята за създаването на Европейска конституция като нов етап от процеса на прехвърляне на компетенции от междуправителствено към наддържавно равнище има своя идеологически заряд. Двигателят на интеграцията е европейската идея, възприемана като мисия отвъд националните интереси и пристрастия. Тази идея е предпоставка за генерирането на трайното съзнание за европейска идентичност и принадлежност, върху което е изградена основата на проекта за Европейска конституция.

### **АМБИЦИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ**

Постигнатото на 18 юни 2004 г. историческо съгласие по текста на Европейската конституция е резултат от продължителни и трудни преговори между европейските държави. Текстът<sup>3</sup> има претенцията да внася яснота в механизма на разделение на властите между държавите членки и Съюза, както и в процедурата по вземане на решения и институциите, отговорни за тях.

Една от основните цели, поставени в началото на процеса по реформиране на ЕС, бе опростяването на договорната рамка на Съюза. Постигнатото в тази насока не може да бъде пренебрегнато – за пръв път в историята си европейското обединение е на път да придобие единна правосубектност. Същевременно Европейската конституция се визира като единствен и цялостен основополагащ договор, който да замени сложната система от договори на различните общности.

Известни успехи са отбелязани по отношение на засилването на принципите на субсидиарността и демократичността. Въвеждането на системата на ранното предупреждение създава предпоставките за безпрецедентно висока ангажираност на националните парламенти към общностните дела и спомага

---

<sup>3</sup> Official Journal of the European Union, 16.12.2004.

за повишаването на възможността за решаване на проблемите на най-ниско ниво. Изборът на Председателя на ЕК от ЕП от своя страна поне привидно допринася за намаляването на демократичния дефицит в ЕС, макар че реално ЕП може само да даде одобрението / неодобрението си, но не и да направи избор между няколко кандидати.

Постигнатото опростяване на институционната структура обаче не е безспорно. Текстът на Конституцията<sup>4</sup> оставя неясноти по някои важни въпроси, сред които от първостепенна значимост са неизяснените компетенции на ключови фигури в Съюза. Сложните и непрецизирани взаимоотношения между председателя на Европейския съвет, председателя на ЕК и европейския външен министър отварят ниши за бъдещи персонални конфликти сред висшата институционална йерархия. Изборът на президента на Европейския съвет от ЕП му придава по-голяма демократическа легитимност и като ръководител на общностната политика би имал всички основания да протестира срещу принижаването на ранга му под този на председателя на ЕК. Подобно развитие би противоречало и на тенденцията в годините след Договора от Амстердам към засилване на общностния подход, изразена в повишаването на правомощията на председателя на ЕК.

Усложнява се и координацията между президента на Европейския съвет и Съвета на министрите. Създаването на фигурата на постоянен президент на Европейския съвет вероятно би издигнало равнището на представителство на ЕС на важни международни форуми<sup>5</sup>. Успоредно с това обаче се зараждат и съмненията, че дългосрочното председателство би създадо сигурност и последователност при провеждането на общностната политика<sup>6</sup>. Липсата на една председателстваща държава, която да съсредоточи дейността на националната си администрация над единното и целенасочено ръководство на Съюза, вещае неизбежни координационни проблеми поне до сработ-

---

<sup>4</sup> Конвент за бъдещето на ЕС, Анализи 2004 г., Институт „Отворено общество“, София.

<sup>5</sup> Lequiller, Pierre, Un seul president pour l'Union, Le Figaro, 4. septembre 2002.

<sup>6</sup> Анализи 2004, с. 214.

ването на тази схема<sup>7</sup>. Премахването на ротационния принцип при председателството на ЕС създава опасността за прерастването на тези конфликти от персонални в национални.

Не е маловажен и фактът, че мнозинството от малките държави подкрепят формирането на единна европейска външна политика. За тях подобно унифициране не носи почти никакви негативи, защото те самостоятелно не могат да си позволят да налагат свои стратегически външнополитически интереси на глобално равнище. Поради това те настояват за засилването на правомощията на ЕК в областта на външната политика и за упражняването на известно влияние върху външната политика на ЕС по време на ротационното си председателство. Създаването на поста на президента на Европейския съвет би ограничил значително и двете предпочитани от тях възможности.

Важна промяна в механизма на вземане на решения представлява приетата след оживени дискусии система на двойното мнозинство, която се планира да бъде въведена от 2009 г. Според нея при гласуване с квалифицирано мнозинство ще се изисква одобрението на поне 55 % от държавите членки, представляващи поне 65 % от населението на ЕС.

Опасенията относно засилването на бюрократизацията в Съюза, съсредоточаване на властта в рамките на политическите елити, дистанциране на гражданите на ЕС и размиване на компетенциите и отговорностите на институциите, подсилени от вътрешнополитически проблеми, доведоха до временното блокиране на процеса по ратифициране на т. нар. Европейска конституция вследствие на негативния обществен вот във Франция и Холандия.

Достигнат беше момент на рязко „отрезвяване“ на европейските политици от техния европейски сън и бе обявено началото на фаза на преосмисляне на „конституционния въпрос“ и на търсене на изход от затрудненото положение на дефицит на доверие, в което ЕС изпадна. Последваха предложения, лансирани от различни държави и политически лидери, сред които с особена популярност се ползват три:

---

<sup>7</sup> Hughes, Kirsty, Franco-German Plans for a Dual Presidency EU – a short comment, January 2003, [www.epin.org/pdf/comment\\_hughes\\_jan03.pdf](http://www.epin.org/pdf/comment_hughes_jan03.pdf).

Да се изчака, като се даде време за размисъл на гражданите и политическия елит, и успоредно с това да се предприемат кампании за разясняване на текста на проекта за Европейска конституция;

Да бъде съкратен текстът на проекта, като в него бъдат запазени само положенията, по които е възможно постигането на консенсус;

Да се даде начало на ново преговаряне на цялостния текст на проекта.

### **РЕАЛИСТИЧНИЯТ МАКСИМУМ НА РЕФОРМИТЕ**

В отговор на тези предизвикателства германското председателство на ЕС динамизира трудните дебати относно необходимите промени в институционната уредба на ЕС. В текста на Берлинската декларация от 25 март 2007 г., без да се споменава конкретно Договорът за европейска конституция, се поставя като цел преразглеждането на институционните механизми на работа на Съюза преди провеждането на изборите за Европейски парламент през 2009 г.

На 21 и 22 юни 2007 г. се проведе Европейският съвет, чиято основна цел беше слагането край на фазата на изчакване и осмисляне, последвала негативните резултати от референдумите във Франция и Холандия. На проведената среща беше постигната договореност<sup>8</sup> относно характера на необходимите реформи с оглед функционирането на ЕС и се даде мандат за провеждането на Междуправителствена конференция, която да облеche постигнатото съгласие в съответната юридическа форма.

Според постигнатите договорености се прави известно отстъпление по някои пунктове от реформаторския на дух на Проектодоговора за Европейска конституция<sup>9</sup>. Новият „Договор за реформа“, който предстои да бъде приет от Междуправителствената конференция по време на португалското председателство, ще внесе поправки в двата основополагащи договора (Римския от 1957 г. за Европейската общност и Маастрихтския договор за

<sup>8</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/BG/ec/94936.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/BG/ec/94936.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.europe.bg/htmls/parliament?category=359&id=9191>

ЕС от 1992 г.), без да замества всички договори с единен текст. Премахват се термини, които могат да оприличат ЕС на федерална държава (като „конституция“), или символи (знаме, химн, девиз) и по този начин се следва препоръката на Тони Блър: „Зад наименованието Конституция трябва да стане ясно, че не стои някаква свръхдържава, а обединение от държави, които запазват националната си идентичност“.

Едно от важните нововъведения в новия Договор ще бъде фигурата „Върховен представител на ЕС за външната политика и сигурността“. Неговата позиция и правомощия на практика се припокриват с тези, предоставени на министъра на външните работи в Проектодоговора за Европейска конституция. Чрез съсредоточаването на значителни правомощия в ръцете на Върховния представител очакванията са да бъде внесена повече съгласуваност между различните елементи на външната политика на ЕС, като по този начин се инструментализира механизмът за формиране и изразяване на обща европейска позиция в отношенията на ЕС с международни партньори. Върховният представител на ЕС за външната политика и сигурността ще бъде базиран в ЕК, където са и почти всички инструменти за провеждането на външната политика, като това се очаква да допринесе за последователността на политиката на ЕС в тази област<sup>10</sup>.

Междинното положение на Върховния представител като своеобразна връзка между Съвета на министрите и ЕК се онагледява най-добре от факта, че той председателства заседанията на Съвета по външните въпроси и е заместник-председател на ЕК. На него се очаква да бъде предоставена и законодателната инициатива по въпросите на Общата външна политика и политика за сигурност, като така ще бъде създадена реалната възможност за изземване на законодателната инициатива на ЕК в тази област. Съществуват опасенията, че съсредоточаването на толкова много власт в ръцете на един човек би могло да създаде потенциална заплаха за възникването на множество конфликти с президента на Европейския съвет, председателя

<sup>10</sup> Prodi, Romano, President of the European Commission, The European Union's New Institutional Structure, European Parliament Brussels, 5 December 2002, [europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/prodi/sp04\\_198.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/prodi/sp04_198.htm)

на ЕК и другите европейски комисари (чиито ресори са свързани с външните отношения на Съюза – външна търговия, международно сътрудничество, хуманитарна помощ и т.н.)<sup>11</sup>.

По отношение на системата на гласуване в рамките на Съвета на министрите са наложени някои промени в сравнение с разпоредбите на Европейската конституция, продиктувани от неотстъпчивата позиция на Полша. Системата на двойното мнозинство ще влезе в сила едва през 2014 г., като до 2017 г. всяка държава членка ще може да поиска прилагането на старата система от договора от Ница. Значително ще бъде разширен обхватът на решенията, вземани с квалифицирано мнозинство, с цел повишаване на ефективността на работата на институцията.

Друг важен пункт в Договора за реформа гласи, че от 2009 г. ще бъде избран председател на Европейския съвет за период от две години и половина, който ще представлява ЕС. Тази промяна е продиктувана от факта, че след безпрецедентното разширяване на Съюза ротационното председателство до голяма степен губи смисъла си. При запазването му една държава членка ще председателства ЕС веднъж на 13 години. При това положение едва ли някоя страна ще може да упражнява съществено влияние или да подава траен импулс за развитието на Съюза. Големият период от време между председателствата на една и съща държава би отслабил допълнително приемствеността и би понижил чувството на ангажираност на отделните държави членки с провежданата от Съвета на министрите политика.

Независимо от безспорните си предимства и тази промяна поражда известни опасения. Важен проблем, за чието решение трябва да се предприемат съответните стъпки, е приближаването на европейските институции до гражданите на Съюза и повишаването на ангажираността на европейските граждани към общностната политика. Липсата на ротационно председателство на ЕС и на комисари от всяка държава обаче ще има по-скоро обратен ефект и ще понижи заинтересоваността на гражданите

---

<sup>11</sup> Dehousse, Renaud, Remarques personnelles de Jacques Delors, La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union Européenne: Une troisième voie Franco-Allemande?, Etudes et recherches N° 23, Avril 2003, <http://www.notre-europe.asso.fr/Publications/Etud23-en.pdf>.



и съпричастността им към европейските проблеми. Европа не е единна нация и на този етап е невъзможно преодоляването на националните пристрастия в името на интересите на Съюза.

По отношение на Европейската комисия – от 2014 г. тя ще има състав от комисари, равняващ се на 2/3 от броя на държавите членки на базата на „равнопоставена ротация“. По този начин очакванията са да бъдат повишени ефективността и темпото на взимане на решения. Очевиден е аргументът, че като неутрална и безпристрастна институция Комисията защитава интересите на ЕС като цяло, а не на отделните държави членки, и следователно не е необходимо едновременното представителство на всички държави в състава ѝ. На практика обаче комисарите действат като връзка между ЕК и националните си държави и преценяват кои законодателни инициативи биха били приемливи в столиците на държавите. В същото време те са и канал, по който достига информацията за изискванията на ЕК до националните правителства. Друга важна функция на комисарите е тази да „олицетворяват“ Съюза в държавите членки. Следователно не е изключено възникването на известни трусове и недоволства в държавите членки до сработването на новия механизъм.

Друго нововъведение, направено по настояване на Холандия, предвижда засилването на правомощията на националните парламенти. По този начин посредством засиленото приложение на принципа на субсидиарност се цели повишаване на демократичността и прозрачността на ЕС.

На базата на така планираните институционни промени коментарът на ЕК за проведения Европейски съвет е, че мандатът на МПК постига равновесие между политически реализъм и амбиция и ще предостави на Европейския съюз солидна институционална и политическа основа, за да отговори на амбициите на своите граждани<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1044&format=HTML&aged=0&language=BG&guiLanguage=en>.

## ПЪТЯТ НАПРЕД

Оптимизмът, породен от постигнатото съгласие, в рамките на Европейския съвет обаче не трябва да създава илюзията, че всички основни противоречия между държавите членки са преодолени. Отрицателните резултати на референдумите във Франция и Холандия, резервираността на Великобритания по отношение на задълбочаването на интеграцията в някои области, както и реакциите на някои държави членки срещу използваната в Европейската конституция терминология, представляват безспорни сигнали, че предприемането на редица реформи в посока към задълбочаване на сътрудничеството в рамките на ЕС не би било приемливо за всички страни членки.

В най-общ план според теоретичните концепции съществуват два подхода<sup>13</sup> за задълбочаването на европейската интеграция. Според първия интеграцията следва да бъде тласкана напред чрез реформи на общностните институции и предоставянето им на по-големи правомощия. По този начин изкуствено се дава импулс за засилването на сътрудничеството, но се поражда опасността от дистанциране на гражданите от интеграционните процеси. При втория подход целта е идентична – задълбочаване на интеграционните процеси, но изходната точна е различна – тръгва се от засилено сътрудничество в по-ограничен брой сфери. Първоначално това са сферите, където взаимната изгода е най-явна, а при постигане на успехи, сътрудничеството естествено се разпростира и в други области<sup>14</sup>. Естественото развитие налага усъвършенстването на общия институционален механизъм. В историята на европейските обединения се редуват и двата подхода. От изключителна важност е съобразяването на историческия момент при избора на подходите, за да се осигури равномерното развитие на интеграцията без големи застои, но и за да се избегне прекомерна крачка

---

<sup>13</sup> Carls, Alice-Catherine and Naughton, Megan, “Functionalism” and “Federalism” in the European Union, Public Justice Report, Second Quarter, 2002, [http://www.cpjustice.org/stories/storyReader\\$724](http://www.cpjustice.org/stories/storyReader$724).

<sup>14</sup> Jacobson, Harold K., Institute for Social Studies, University of Michigan, Ann Arbor, <http://www.eurofederalism.com/for.html>.

напред, надхвърляща общата воля, която би могла да се окаже пагубна за Съюза.

В реалността след отхвърлянето на текста на Европейската конституция (представляваща по същността си безспорен опит за прилагането на първия подход) на референдум в две от страните членки на ЕС и опасността от блокиране на първия подход, като естествена реакция се достига до обмисляне на други варианти. Своеобразна модификация на втория подход, съгласувана със стремежа на някои от членовете на ЕС за достигането на ново ниво на интеграция в Съюза, може да бъде открита зад все по-популярната идея за реструктурирането на ЕС под формата на концентрични кръгове от държави, достигнали различна степен на интеграция помежду си. Подобно реструктуриране би решило много от въпросите относно различните визии на държавите членки по отношение на бъдещето на Съюза. То би разширило възможностите за по-пълноценно сътрудничество между някои държави членки в отделни области, като същевременно по-вътрешните интеграционни кръгове биха останали отворени за присъединяване на други държави членки на Съюза при постигането на определени критерии и наличието на съответната политическа воля. Подобна структура би предоставила отговор на някои от най-трудните въпроси, свързани с потенциално бъдещо разширяване на ЕС, като би позволила сравнително по-лесно приемането на държави като Турция, а в по-далечна перспектива и на някои от страните партньори по Европейската политика на съседство (тезата, че ЕПС трябва да се разглежда като заместител на членството в ЕС все повече губи популярността си).

Идеята за реструктуриране на ЕС под формата на концентрични кръгове е стара и се ползва със значителен брой поддръжници. Тя фигурира още в доклада „Ламерс–Шойбле“, публикуван от парламентарната фракция на ХДС / ХСС на 7 септември 1994 г., в който се призовава Германия, Франция и държавите от Бенелюкс да създадат истинско федерално ядро на ЕС.

Идеята има своите нормативни основания в Учредителните договори. Договорът от Амстердам включва т. нар. клауза за гъвкавост, която позволява на група държави да изпревар-

ват останалите в дадени области на сътрудничество, при условие, че това сътрудничество обслужва основните цели на ЕС и е отворено за други страни членки, които биха желали да се включат. Тази възможност е известна още като *принцип на променливата геометрия*<sup>15</sup> или *засилено сътрудничество*. Идеята е възприета с готовност от някои федералисти, защото предлага създаването на федерално ядро с конфедерална периферия. Формулата на *засиленото сътрудничество* се основава на факта, че не е възможно едновременното задълбочаване на сътрудничеството в съюз с 27 държави членки<sup>16</sup>. Спецификите на европейското обединение вече дават няколко примера за прилагането на принципа на засиленото сътрудничество: Шенгенските договори, Икономическият и валутен съюз.

Нормативната уредба на *засиленото сътрудничество* се основава на общи правила, уредени в Договора за Европейски съюз, и специфични разпоредби, включени в ДЕО и в уредбата на дял V и дял VI на ДЕС. Общата уредба на засиленото сътрудничество е обект на дял VII от ДЕС, който е изменен с Договора от Ница. Разпоредбите на този дял се прилагат както относно ДЕС, така и относно ДЕО. Идеята е да бъдат изградени различни форми на сътрудничество, обединяващи различни държави в различни области, като се зачитат общностните договори, единната институционална рамка и не се засяга изключителната компетентност на Общността и вътрешния пазар.

Идеята е подета от френския президент Ширак месеци преди референдума във Франция. По време на трудните обсъждания на текста на Европейската конституция Ширак обявява френското намерение за формирането на „Европа на две скорости“, в която да има една по-малка „образцова“ група от държави, които да задълбочат помежду си в по-голяма степен интеграционните процеси. Незабавният отговор от страна на Шрьодер е окуражаващ: подобно развитие би било логично. Германия не иска такова разделение, но ако не се постигне

<sup>15</sup> <http://www.euro-know.org/dictionary/v.html>.

<sup>16</sup> Жаке, Жан Пол, Институционно право на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, Институт по европейско право, С., 2007, 136–140.

компромис по текста на Европейската конституция в обозримо бъдеще, шестте страни основателки на ЕС ще бъдат принудени да вземат инициативата в свои ръце и да тласнат развитието на Съюза напред. Шрьодер смята още, че формирането на „образцовата“ група няма да бъде фатално на първо време, тъй като при всички положения схемата от Ница ще бъде в сила чак до 2009 г. Предложението е подкрепено и от редица други страни членки.

Своеобразна интерпретация на тази идея представлява и тезата на Гюнтер Ферхойген в новата му книга „Европа в криза“<sup>17</sup> относно необходимостта от създаването на френско-германско федеративно ядро в случай на сериозна криза в ЕС.

Явно е, че подобен сценарий би намерил поддръжници сред представителите на значителен брой държави от ЕС. В случай на прилагането му е нормално да се очаква и естествено разслояване включително и между „старите“ страни членки на ЕС. Може да се предположи например, че Великобритания би отказала да поеме някои ангажменти, свързани с принадлежността към най-вътрешния интеграционен кръг.

Големият и изключително трудно преодолим проблем при този сценарий е свързан с уредбата на функционирането и компетенциите на институциите на ЕС. Според договорната уредба изискваното мнозинство в Съвета на министрите трябва да бъде адаптирано според броя на участващите в *засиленото сътрудничество* държави. Същевременно, докато право на глас имат само участващите държави, то в обсъждането взимат участие всички държави членки. Договорът от Амстердам обаче адаптира само правилата за гласуване в Съвета. По отношение на наднационалните по своя характер институции на Съюза въвеждането на подобна работеща схема е изключително трудно. Това е и едно от основните предизвикателства пред популяризирането на схемата на *засиленото сътрудничество* и практическото задълбочаване на интеграцията между няколко държави в определени сфери.

---

<sup>17</sup> Ферхойген, Гюнтер, Европа в криза. За преосмисляне на европейската идея, Български бестселър, 2006.

Механизмът за стартиране на засилено сътрудничество все още е предмет на критики поради прекомерната строгост на процедурните правила, която се превръща в допълнителна пречка пред стремежа на една част от държавите членки към достигането на по-напреднало ниво на сътрудничество. Решението за откриване на засилено сътрудничество се взема от Съвета на министрите с квалифицирано мнозинство след одобрение на Европейския парламент. ЕК има основната отговорност да прецени дали условията за откриване на засилено сътрудничество, поставени от Договорите, са изпълнени. По отношение на финансовите разходи по *засиленото сътрудничество* – според договорната уредба те се поемат от участващите държави, освен ако Съветът с единодушие не реши друго. Неучастващите държави от своя страна не трябва да създават пречки пред *засиленото сътрудничество*. Актовете и решенията, приети в рамките на засиленото сътрудничество, не стават част от *acquis communautaire*.

Договорът от Ница улеснява прилагането на *засиленото сътрудничество*, като премахва правото на вето на ниво Европейски съвет. Проектодоговорът за Европейска конституция не внася значими изменения в уредбата на *засиленото сътрудничество* с изключение на това, че определя праг от една трета от държавите членки за организирането на засилено сътрудничество.

Очакванията са в новия договор, който предстои да бъде изработен, приет и ратифициран в най-кратки срокове, основната промяна в сферата на *засиленото сътрудничество* да представлява промяната в броя на страните членки, които могат съвместно да стартират подобно сътрудничество – 9 държави членки, независимо от общия брой на членовете на ЕС<sup>18</sup>.

Задълбочаване на усилията на държавите членки и на институциите на ЕС в посока към усъвършенстване на механизма, позволяващ достигането на напреднала степен на интеграция между някои от страните членки в определени области, е повече от необходимо. В съвременните реалности на рязко

---

<sup>18</sup> Т. 14 от Проект за мандат на междуправителствена конференция, Приложение I към Заключения на Председателството, 21-22 юни 2007 г.

разминаване между тромата институционална схема, националните различия и неясната визия на ЕС относно оптималния облик и граници на Съюза, от една страна, и амбициите за превръщането на ЕС в истински глобален играч в сложните международни реалности, от друга страна, разработването на подобен гъвкав механизъм би могло да се превърне в нов импулс за развитието на Съюза.

От способността на държавите членки на ЕС да изберат оптималния път за продължаването на трудния процес на европейската интеграция зависи доколко страните от стария континент ще съумеят чрез съвместни усилия да постигнат общите европейски интереси в името на оцеляването си във взаимозависимия глобализиращ се свят.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаке, Жан Пол, Институционно право на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, Институт по Европейско право, София, 2007.
2. Конвент за бъдещето на ЕС, Анализи 2004 г., Институт “Отворено общество”, София.
3. Ферхойген, Гюнтер, Европа в криза. За преосмисляне на европейската идея, Български бестселър, 2006.
4. Carls, Alice-Catherine and Naughton, Megan, “Functionalism” and “Federalism” in the European Union, Public Justice Report, Second Quarter, 2002, [http://www.cpjustice.org/stories/storyReader\\$724](http://www.cpjustice.org/stories/storyReader$724).
5. Dehousse, Renaud, Remarques personnelles de Jacques Delors, La nouvelle architecture institutionnelle de l'Union Europeenne: Une troisieme voie Franco-Allemande?, Etudes et recherches N°23, Avril 2003, <http://www.notre-europe.asso.fr/Publications/Etud23-en.pdf>.
6. Fischer, Joschka, From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration”, Humboldt University in Berlin, 12 May 2000, [www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index\\_html?archiv\\_id=1252&detail=1](http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?archiv_id=1252&detail=1) - 27k - 8 Авг. 2004.
7. Jacobson, Harold K., Institute for Social Studies, University of Michigan, Ann Arbor, <http://www.eurofederalism.com/for.html>.
8. Jospin, Lionel, L'avenir de l'Europe elargie, Conference of the French Prime Minister, Maison de Radio France, Paris, 28 May 2001.
9. Hughes, Kirsty, Franco-German Plans for a Dual Presidency EU – a short comment, January 2003, [www.epin.org/pdf/comment\\_hughes\\_jan03.pdf](http://www.epin.org/pdf/comment_hughes_jan03.pdf).

10. Lequiller, Pierre, Un seul president pour l'Union, Le Figaro, 4 septembre 2002.
11. Prodi, Romano, President of the European Commission, The European Union's New Institutional Structure, European Parliament Brussels, 5 December 2002, [europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/prodi/sp04\\_198.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/prodi/sp04_198.htm).
12. Official Journal of the European Union, 16.12.2004.
13. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1044&format=HTML&aged=0&language=BG&guiLanguage=en>.
14. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/BG/ec/94936.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/BG/ec/94936.pdf).  
<http://www.europe.bg/htmls/parliament?category=359&id=9191>.
15. <http://www.euro-know.org/dictionary/v.html>.