

ОСНОВНИ МОМЕНТИ В НОВАТА ЕВРОПЕЙСКА КОНСТИТУЦИЯ

Гл.ас. д-р Габриела Белова

В момента Европейският съюз /ЕС/ навлиза в изключително важен етап от своето развитие - след присъединяването на десет нови държави членки през месец май и след подписването на Европейската конституция през месец октомври 2004 г. С оглед на настоящия статут на България на държава, която ще се присъедини към Европейския съюз през 2007 г., от съществено значение е проследяването на измененията, предвидени в текста на конституционния договор, а също така и на извършените институционни реформи. Още повече, че за четвърти път през малко повече от десетилетие Европейският съюз се опитва да промени основно своите институции. Предишните ревизии, а именно договорите от Маастрихт /1993 г./ Амстердам /1997 г./ и Ница /2000 г./ не успяват да се справят с тази задача. Присъединяването на десетте нови членки през май 2004 г. обаче направи реформата наложителна. Конституционният договор на Европа отново балансира амбициите на привържениците на европейска федерация с предпазливостта на защитниците на междуправителственото сътрудничество.

Както е известно, Декларацията от Лаекен /2001 г./, набелязва основните проблеми, които трябва да получат отговор в документа, подготвен от Европейския Конвент. Очевидно е, че Европейският съюз, състоящ се от двадесет и пет държави членки с население над 450 милиона души и двадесет официални езика, изисква приемането на нов договор. На 20 юни 2003 г. проектът за Европейска конституция е представен на срещата на високо равнище в Солун, Гърция. Текстът е подписан на официална церемония в Рим на 29.X.2004 г. от всичките 25 членки на ЕС. За да влезе в сила, Европейската конституция трябва да бъде ратифицирана. Ако това се случи, за първи път Европейският съюз ще има своя конституция. Според предварителната прогноза се очаква периодът за ратификация да бъде около две години (до

октомври 2006 г.). Ако след изтичането на двугодишния срок четири пети от държавите членки са ратифицирали конституционния договор, а една или повече държави “са срещнали трудности във връзка с ратификацията”, се сезира Европейският съвет. Конституцията не уточнява какви решения би могъл да вземе той, но при всички случаи не би било възможно влизането ѝ в сила без ратифицирането ѝ от всички държави членки в съответствие с националните конституционни изисквания и процедура. Така например, конституционната традиция в Ирландия изисква провеждането на референдум по отношение на международни договори, предвиждащи прехвърляне на суверенни правомощия към наднационални институции, докато конституционната практика в Германия отхвърля референдумите. Досега девет от държавите членки са декларирали намерението си за провеждане на референдуми като част от процеса по ратификация на Европейската конституция /Великобритания, Дания, Ирландия, Испания, Люксембург, Португалия, Франция, Холандия, Чехия/. Твърде вероятно е допитване до населението да бъде проведено в Белгия и в Полша, където може би ще протече паралелно с изборите за президент през есента на 2005 г. Първите държави, които приключиха процедурата по ратификация, без да провеждат референдуми, са Литва и Унгария, чиито парламенти ратифицираха Европейската конституция съответно на 11 ноември и на 20 декември 2004 г. Едва ли е реалистично да се очаква, че навсякъде ратификационният процес ще премине гладко¹.

В съответствие със задачите от Лаекен Европейският конвент подготви проект, целта на който е да балансира амбициите на привържениците на интеграционните процеси с предпазливостта на защитниците на класическото сътрудничество между суверенни държави. Подобно на Договора от Маастрихт /1993 г./ докато в първоначалния вариант на проекта в Член I-1 се съдържаха изразът “на федерална основа”², то ревизирият текст на Конституцията последователно отменя всички позовавания на федералната същност на Европейския съюз. Очевидно Европа трябва да извърви дълъг път, преди да се осъществи мечтата за европейска федерация. Както отбелязват

някои изследователи подходящият “федерален баланс в Европейския съюз не е продукт на статично правно определяне, а може да бъде само резултат от политически процес”³.

1. Първата група въпроси, поставени в Декларацията от Лаекен, засягат по-ясното дефиниране и разпределение на правомощията в Европейския съюз. Въпросът за разпределението на правомощията между ЕС и държавите членки е от особена важност за определяне на конституционната перспектива на обединението. Европейският конституционен договор предвижда:

- Изричното закрепване на принципа, че Съюзът действа в рамките на правомощията, предоставени му от държавите членки в съответствие с Конституцията, като всички останали непрехвърлени компетенции остават за самите държави членки Член I-11(2).

- Промяна и прецизиране на уредбата на изключителните правомощия, които Съюзът притежава, чрез дефинирането им като области, в които само Европейският съюз може да приема правнозадължителни актове /Член I-12(1) от Европейската конституция/. Европейската конституция предвижда ЕС да притежава изключителни правомощия за установяване на правилата на свободната конкуренция и функционирането на вътрешния пазар в следните области /Член I-13(1)/:

- валутната /монетарната/ политика по отношение на държавите, членуващи в еврозоната;

- общата търговска политика;

- митническият съюз;

- на запазването на морските биологични ресурси в рамките на общата политика по риболов.

Списъкът на изключителните правомощия на Европейския съюз, посочен в Член I-13(1) от конституционния договор е ограничителен, но не изчерпателен. Счита се, че към него потенциално могат да бъдат отнесени въпроси, свързани с вътрешния пазар и четирите основни икономически свободи, които са основен принцип на ЕС. Това е гарантирано от специална клауза за гъвкавост /Член I-18/, която позволява “ако дадено действие на Съюза изглежда необходимо в рамките на политиките, уредени

в част III и за постигане на целите на настоящата Конституция, без тя да е предвидила съответните правомощия”, Съветът на министрите, с единодушие и след одобрение на Европейския парламент да приеме съответните мерки. По този начин обхватът на разпоредбата е далеч по-широк от този на Член 308 от Договора за Европейска общност, който визираще само вътрешния пазар. Но прилагането на клаузата за гъвкавост е ограничено с изискванията за единодушие в Съвета на министрите и одобрение от страна на Европейския парламент

- Прецизиране на уредбата на конкуриращите се правомощия, които се упражняват и от Европейският съюз, и от държавите членки и се изразяват в това, че в определени области и Съюзът, и отделните страни могат да приемат правнозадължителни актове. Правото на държавите членки да законодателстват в области, спадащи към конкуриращите се компетенции, може да се упражни доколкото Европейският съюз не е упражнил това свое правомощие или е прекратил упражняването на тази своя компетентност /Член I-12(2)/. Европейската конституция определя следните области с конкуриращи се правомощия /Член I-14(2)/:

- вътрешен пазар;
- зоната на свобода, сигурност и правосъдие;
- селско стопанство и риболовния отрасъл, с изключение на запазването на морските биологични ресурси;
- транспорт и трансевропейски мрежи;
- енергетика;
- социалната политика по отношение на областите, определени в Част III от Конституцията;
- икономическо, социално и териториално единство (cohesion);
- околна среда;
- защита на потребителите;
- обща безопасност, засягаща въпроси на общественото здраве.

Освен това са добавени три области: научни изследвания, технологично развитие и Космоса, в които ЕС има компетентност да предприема действия и програми, без да пречат държавите членки да упражняват своите правомощия.

В други области Европейският съюз може да предприема само действия по подкрепа, координиране или допълване /Член I-17/. В тези области държавите членки не прехвърлят никакви правомощия на съюзните институции, но приемат да действат посредством Европейския съюз с оглед постигане на по-добри резултати на национално равнище. Към тези области Конституцията добавя три нови, а именно туризма, спорта и административното сътрудничество.

- Осъществяване на постоянен мониторинг с участието на националните парламенти на държавите членки /Член I-18 (2)/ върху спазването на принципа за субсидиарност, предвиден в Член I-11(3).

Стремежът за по-ясна уредба на въпроса за разпределянето на компетенциите между европейското и националните равнища води до промени в институционната структура, разгледани към края на настоящото изложение.

2. По **втората група** въпроси, касаещи опростяването на инструментите на ЕС, беше изготвен проект от работна група към Европейския Конвент за типологията на актовете и йерархията на законодателството, ръководният принцип на който е “един акт, една процедура, едно наименование”⁴. Самата Конституция въвежда йерархия на правните инструменти: **европейски закони, европейски рамкови закони, европейски регламенти, европейски решения, препоръки и мнения** /Членове I-33, I-34 и I-35 от Конституцията/. Тя също така прави две важни разграничения – между правнозадължителни актове и такива, които не притежават юридически задължителен характер / това са само препоръките и мненията/; правнозадължителните актове от своя страна се разделят на законодателни и незаконодателни. Към първата група на **т. нар. законодателни актове** /приети общо от Съвета на министрите и Европейския парламент/ спадат

европейските закони и европейските рамкови закони.

- **Европейският закон** е законодателен акт, който е задължителен в своята цялост и директно приложим на територията на всички държави членки на ЕС.

- **Европейският рамков закон** е законодателен акт, задължителен по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат и по отношение на държавите членки, до които е адресиран, но оставя на компетентните национални органи пълна свобода относно средствата и методите за постигането на визириания резултат.

Към втората група на **т. нар. незаконодателни актове** се отнасят европейските регламенти и европейските решения.

- **Европейският регламент** е незаконодателен акт за прилагането на законодателните актове и определени разпоредби на Европейската конституция. Той може да бъде или задължителен в своята цялост и директно приложим на територията на всички държави членки, или да бъде задължителен по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат и по отношение на държавите членки, до които е адресиран, но оставя на компетентните национални органи пълна свобода относно средствата и методите за постигането на визириания резултат.

- **Европейското решение** е незаконодателен акт, задължителен в своята цялост. В случаите, когато има конкретен адресат, то е задължителен само по отношение на адресата.

В Член I-36 от проекта за Европейска конституция се предвижда изрична възможност при определени условия Комисията да приема **т. нар. делегирани регламенти**. Те могат само да допълват или изменят определени **несъществени** елементи от европейските закони или европейските рамкови закони, при положение, че целите, предметът, съдържанието и срока на делегираните на Комисията правомощия изрично са дефинирани в самите европейските закони или европейските рамкови закони. По делегация не е възможно да се променят съществени елементи в регламентацията на дадена област.

Препоръките и мненията на институциите на ЕС нямат правнозадължителна сила.

Третата група правни актове, предвидена в проекта за Европейска конституция са т. нар. *implementing acts*. Това са необходимите мерки по прилагането на правнозадължителните актове на ЕС, които всяка държава членка приема по отношение на своята територия. Когато определени правнозадължителни актове на ЕС изискват тяхното едообразно прилагане, те могат да предвидят прехвърлянето на определени правомощия по унифицираното им прилагане върху Комисията, а в случаите на общата външна политика и сигурността и върху Съвета на министрите. Съюзните правоприлагащи актове могат да приемат формата на **европейски правоприлагащ регламент и европейско правоприлагащо решение**.

3. Третата група въпроси за повишаване на демократичността, прозрачността и ефикасността на Европейския съюз до голяма степен е свързана с бъдещата роля на националните парламенти. Напоследък се засилва убеждението, че на този етап интеграционните процеси трябва да включват активното участие не само на националните правителства, но и на националните парламенти. Крайният вариант за осъществяването на тази идея се очертава по пътя на един двукамарен парламент, в който едната камара включва сегашния Европейски парламент, а другата – представители на националните парламенти на държавите членки. Ясната уредба на една такава структура все още е предмет на бъдещето. Проектът за Европейска конституция не предвижда двукамарен парламент, но разширява участието на националните парламенти в интеграционния процес, като им отрежда контролна функция по отношение на спазването на прилагането на принципа за субсидиарност⁵ за разпределянето на правомощията между европейското и националните равнища – Член I-18(2).

За първи път е предвидена и възможността по искане на най-малко един милион граждани на ЕС от значителен брой държави членки да изискват от Комисията да направи предложение за изменение или допълване на законодателството по различни въпроси с оглед на прилагането на Конституцията /Член I-47 (4)/.

4. По четвъртата група въпроси самото изработване на Европейска Конституция, представляваща единен, ясен и консолидиран текст премахва досегашната система на многобройни договори със сложни и тромави юридически конструкции. Конституцията на Европа също така включва и Хартата за основните права на европейските граждани, която ще придобие правнозадължителна сила. Бъдещият конституционен договор провокира и появата на термина “нов конституционализъм”, т.е. своеобразен постмодерен конституционализъм, чието ядро е изкуственото формиране на наднационални политически общности въз основа на интеграционни процеси⁶. Европейската конституция също така отразява тенденцията за взаимното въздействие между международното и конституционното право.

Европейският конституционен договор предвижда също така отпадане на досегашната стълбова архитектура на съюза, която беше въведена с Договора от Маастрихт, и въвеждане на единна правосубектност на Европейския съюз /Член I-7/. За първи път в основополагащ документ, а не с решение на Европейския съд, както е до този момент, е закрепен принципът на върховенството /примата/ на правото на ЕС над националното законодателство на държавите членки /Член I-6(1)/, както и правото на едностранно оттегляне на държава членка от Съюза /Член I-60/, което трябва да подчертае, че членството в Европейския съюз е основано на принципа на доброволност.

Друг изключително важен момент в Европейската конституция е въведената разпоредба за солидарност и взаимопомощ, от която държавите членки могат да се възползват. Подобно на Член 5 на Североатлантическия пакт, Конституцията дава възможност на всяка държава членка на Европейския съюз, станала жертва на терористичен атака или друго бедствие да получи помощ, включително и военна, от останалите държави членки /Член I-43/.

Променени са и условията за осъществяване на т.нар. засилено сътрудничество, за което се изисква минималното участие на една трета от държавите членки /Член I-44(2)/, но ще

се разпростира и върху политиката на отбрана. Разрешението за осъществяване на засилено сътрудничество се взема с квалифицирано мнозинство от Съвета на министрите по предложение на Комисията и след одобрение от Европейския парламент. Всички държави членки могат да участват в заседанията и обсъжданията на Съвета на министрите, независимо, че не гласуват. В рамките на общата политика по външните работи и сигурността за осъществяване на засилено сътрудничество се изисква становището на Министъра на външните работи на ЕС и на Комисията, а Европейският парламент просто се информира.

По отношение на засиленото сътрудничество /с изключение на областта на отбраната/ също беше приета клауза *passarelle*, даваща възможност, в случаите, когато е предвидено Съветът на министрите да се произнася с единодушие, той да може по собствена инициатива да се произнесе с квалифицирано мнозинство.

Също така в конституционния договор се предвижда създаването на европейска прокурорска институция при наличие на съгласие сред държавите членки и след получаване на одобрението на Европейския парламент. Към сферите на сътрудничество в областта на наказателното правосъдие са добавени седем нови области, а именно борбата срещу тероризма, трафика на хора, посегателства срещу деца, трафика на наркотици, корупцията и измамите.

5. Институционната реформа на Европейския съюз според конституционния договор включва следните основни изменения:

• По отношение на Европейския парламент:

Предвижда се значително разширяване на ролята на парламента в законотворческия процес. Статутът му при приемането на законодателните актове е изравнен с този на Съвета на министрите в много повече области, отколкото преди – енергетика, опазване на околната среда, транспорт, граничен контрол, сътрудничество в областта на правосъдието и превенция по отношение на престъпната дейност. Броят на депутатите в Европейския парламент не трябва да надвишава 750 души, като

представителството на всяка държава членка се определя по низходяща пропорция в границите между минимум шест и максимум деветдесет и шест места /Член I-20(2)/.

- По отношение на Европейската комисия:

Предвижда се Европейската комисия да се състои от петнадесет членове, включително нейния председател и двамата му заместници. Кандидатът за председател се издига от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство, след което се предлага за избор от страна на Европейския парламент. Имаше вариант единият от вице-председателите на Европейската комисия задължително да съвпада с кандидатурата на външен министър на ЕС, който отговаря за външните отношения на обединението. На практика това означава, че ако беше приет този проект за Конституция, от 2009 г. оставащите тринадесет комисари щяха да бъдат излъчват от общо 25 държави членки /след източното разширение/. Отменяше се принципът на представителство на всяка държава членка в Комисията и се възприемаше принципът на ротация на европейските комисари. В последната редакция се запази предложението за ротация при условията на равнопоставеност и справедливо демографско и географско представяне на държавите членки /Член I-26 (6)/. Остана и разпоредбата, че представянето в Комисията на дадена държава членка в сравнение с която и да е друга държава членка може да се различава само с един период на представителство. В първоначалния текст се предвиждаше възможност за негласувачи комисари (non-voting commissioners) от непредставените в Комисията държави членки. Това означаваше всяка държава членка да има по един комисар, но само 15 от общо 25 комисари след присъединяването на новите десет членки ще имат право на глас. Опасенията на технократите бяха, че Европейската комисия ще стане твърде голяма, ако всяка от 25-те членки има свой представител с право на глас в нея.

Новата система се предлагаше да влезе в сила от 1 ноември 2009 г. Очевидно, че подобно предложение за реформа срещна неодобрение и съпротива особено на по-малките европейски страни, които считаха, че техните интереси ще бъдат

по-слабо представени в институцията, доминирана от големите европейски държави. На срещата на външните министри на държавите членки на ЕС в Неапол през ноември 2003 г. се постигна договореност всяка държава членка да има по един представител в Европейската комисия при това с право на глас, но се остави отворена възможността за намаляване броя на еврокомисарите при първа възможност - "след пълната консолидация на Европа"⁷. С последните изменения в текста на Европейската конституция се предвижда съставът на Европейската комисия да бъде редуциран едва след 2014 г., като броят на комисарите кореспондира на две трети от държавите членки /Член I-26 (6)/.

- По отношение на Европейския съд:

Проектът за Европейска Конституция, изготвен от Конвента, предвижда структурата на европейските съдебни органи да включва: Европейския съд, преименувания като High Court Първоинстанционен съд, както и специализирани съдилища. Вече стана дума, че се предвижда отпадане на стълбовата архитектура на ЕС, което означава, че единната институционна рамка, включваща петте институции - Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета на министрите, Европейската комисия и Европейския съд, ще се разпростира върху всички области на сътрудничество. Това би разширило в значителна степен обхвата на компетентност на Европейския съд, ограничен до този момент в рамките на централния и части от третия стълб.

- По отношение на Съвета на министрите:

Конституционният договор, изготвен от Европейския Конвент, запазва основната функция на Съвета на министрите - да представлява интересите на страните членки, но предвижда изменения в няколко насоки:

- Връщане на старото наименование на институцията - Съвет на министрите.

- Изричното закрепване на два от форматите на Съвета на министрите - **Съвета за външни отношения**, ръководен от Външния министър на ЕС, и **Съвета по общи въпроси**, който да координира работата на Съвета на министрите и да подготвя срещите на Европейския съвет. С изключение на Съвета за вън-

шни отношения, Съветът на министрите се ръководи на ротационен принцип от *team presidency* /председателство, състоящо се от три държави членки, за период от година и половина, определяно с решение на Европейския съвет/.

- Промяна в начина на взимане на решения - освен в случаите, предвидени в бъдещата Конституция на ЕС, в повечето случаи решенията се взимат чрез гласуване с квалифицирано мнозинство. Това на практика би означавало отмяна на правото на вето на държавите членки, въведено с Люксембургския компромис и нова победа на наднационалността над суверенитета. Принципът на единодушие се запазва само в областите на данъчната, социалната политика и отчасти по отношение на външните работи и сигурността. Накрая, за случаите, в които Европейският конвент не постигна съгласие да преминат към гласуване с квалифицирано мнозинство, се възприе вече споменатата мярка / фр. *passerelle*/ предвиждаща възможност Европейският съвет единодушно да приеме, че в бъдеще Съветът на министрите ще има право да взема решения с квалифицирано мнозинство, без за това да е необходима промяна в Конституцията, изискваща ратификация от всяка държава членка. Формалното противопоставяне от страна на който и да е национален парламент обаче може да блокира прилагането на тази мярка.

- По отношение на механизма за вземане на решения Европейската конституция среща съпротивата на две държави – Испания и Полша, на които Договорът от Ница предоставяше относително по-благоприятен статут при “претегленото гласуване” спрямо числеността на тяхното население и те не бяха съгласни с реформата, съдържаща се в новия проект⁸. Според последните изменения в по-голямата част от случаите, изискващи квалифицирано мнозинство, претегленото гласуване в Съвета на министрите се формира на принципа на “двойното мнозинство”. То се получава чрез подкрепата на 55% от представителите, принадлежащи към най-малко петнадесет членки с минимум 62 % от населението на Европейския съюз /Член I-25(1)/. Изискването за подкрепа от страна на най-малко петнадесет държави членки на практика ще се обезсмисли след като броят

на страните в ЕС нарасне на 27. В случаите, в които Съветът на министрите се произнася по своя инициатива, а не по предложение, постъпило от Комисията или Външния министър, необходимо е решението да бъде взето с гласовете на 72 % от държавите членки, представляващи 65 % от населението на Европейския съюз /Член I-25(2)/. Тези промени в процентите се наложиха поради факта, че при първоначалната редакция три от големите европейски държави имаха възможност да блокират решение, зад което са застанали 22 страни членки. Освен това в текста на Европейската конституция беше изрично записано, че т. нар. блокиращо малцинство трябва да включва минимум четири държави членки /тъй като Великобритания, Франция и Германия заедно представляват повече от 35 % от населението на ЕС/. По този начин се неутрализира възможността трите големи да спрат проект за решение, подкрепян от всички по-малки страни. Освен това подобно на компромисната формула от Янина /1994 г./ е въведена възможност представителите на три четвърти от държавите членки или на три четвърти от населението, необходими за формирането на блокиращото малцинство, да поискат отлагане на гласуването на дадено решение за разумен срок с оглед постигане на съгласие между държавите членки. Тази клауза се съдържа в Декларация на Междуправителствената конференция, която е неразделна част от конституционния договор. Също така, в случаите, когато приема законодателни актове, Съветът на министрите провежда заседанията си открито. Предвижда се всички разпоредби, отнасящи се до Съвета на министрите, да започнат да се прилагат от 1 ноември 2009 г.

- По отношение на Европейския съвет:

Предлага се Европейският съвет да избира с квалифицирано мнозинство свой президент за срок от две години и половина, който може да бъде подновен веднъж. Президентът ще председателства работата на Европейския съвет и ще осигурява външното представяне на ЕС по въпроси от общата външна политика и сигурността, без ущърб на правомощията на Министъра на външните работи на ЕС. Идеята е да бъде преустановена досегашната система на ротационно председателство на Съюза, изпълнявано от всяка държава членка за срок от 6 месеца.

Реформата цели да осигури централна фигура, която да определя дневния ред за по-дълъг период от време. Предложението е подкрепяно от по-големите държави като Франция, Германия и Великобритания, но по-малките се колебаят, тъй като това би ги лишило от временно председателство⁹. Освен това, те се опасяват, че президентът ще отслаби ролята на Европейската комисия, която по традиция е приятел на по-малките държави и ще създаде алтернативен център на властта.

• По отношение на фигурата на Външен министър на Европейския съюз:

Предлага се Европейският съвет взема решение с квалифицирано мнозинство и със съгласието на президента на Комисията за назначаването на Външен министър на ЕС. Той ще ръководи общата външна политика и тази в областта на сигурността. Тази нова фигура ще съчетава ролите на представителя на ЕС по ОПОВОС и на еврокомисаря за външни отношения. Външният министър ще председателства по право обособения от Съвета на министрите Съвет за външни отношения и ще изпълнява функцията на заместник председател на Европейската комисия. Идеята е да се придаде по-голяма тежест на външната политика на ЕС, въпреки че тя ще продължи да бъде зависима от ветото на отделните държави членки. Великобритания първоначално се обяви против квалификацията “министър”, тъй като тя предполага наличието на правителство. Друг проблем възниква с отчитането на Външния министър поради факта, че той е отговорен за своите действия не пред Комисията, а пред държавите членки.

Независимо че въвеждането на наднационалността е революция в международните отношения, в самото начало на интеграционните процеси като че ли проблемът с преотстъпването на части от суверенитета не е толкова изострен. Обяснение за това може да се потърси в *полицентричната структура* на ЕО – наличието на няколко силни страни от приблизително еднаква големина¹⁰. Отначало това са Франция, Федерална Република Германия и Италия. Впоследствие към тях могат да бъдат добавени Великобритания и отчасти Испания. Тази полицентрична структура е необходимост за създаването на наднационално обе-

динение. В противен случай няма как относително справедливо да бъдат разпределени гласовете в централния орган, взимаш решенията на европейско равнище. При липса на полицентрична структура възможностите са две. Първата е гласовете във върховния орган да бъдат разпределени в съответствие с числеността на населението и относителния им икономически дял. Но тогава това липсата на няколко еднакво развити държави ще доведе до фактически диктат на страните-лидери и изгубването на интереса към интеграцията от по-малките участнички. Втората е представителството да се осъществява по класическия принцип “една държава – един глас”, при което по-големите страни няма да могат да защитават интересите на своето население в обединението. Именно затова наличието на приблизително еднакво големи държави е предпоставка за успеха в първите десетилетия на европейските интеграционни процеси.

С разширяването на Общността започва да се оформя основното противоречие в Европейския съюз, а именно между големите и малките държави членки. В основата на това противоречие стои проблемът, че всички държави са *de jure* еднакво суверенни, но са представени по различен начин в европейските институции. Малките страни протестират срещу засилването на относителната тежест на големите при взимането на решения, а големите са недоволни от някои завишени квоти на малките страни в основните органи. Така например един европейски депутат се избира от 820 хил. германци и от 320 хил. датчани¹¹. В Съвета на министрите зад един глас на Германия стоят около 8 млн. души, а зад един глас на Ирландия – около 1 млн. души. Основната причина за институционната реформа е, че при последното разширяване на ЕС влизат предимно малки държави, което допълнително би засилило противоречието малки – големи държави. Постигането на съгласие относно двата най-болезнени от гледна точка на суверенитета въпроси – претегленото гласуване в Съвета на министрите и състава на Европейската комисия – се оказва изключително труден процес. Както отбелязаха някои изследователи, държавите членки се оказаха поставени в

“невъзможната и нежелана позиция на избор между европейската интеграция и собствената си независимост”¹².

Динамиката на европейската интеграция е ярък пример за взаимодействието между центростремителните федерални сили и по-умерените сили, които стоят зад подхода на междуправителственото сътрудничество. Следва да се има предвид, че една и съща държава по едни въпроси може да се проявява като привърженик на федералистките идеи, а по други да демонстрира привързаност към междуправителственото сътрудничество. Така например дори Германия, която е подозирана, че се опитва да наложи федералната си структура като модел за институционално развитие на Европейския съюз и настоява Съюзът да има по-голяма роля при провеждането на общата външна и отбранителна политика, същевременно се обявява за “ренационализация” в областта на аграрната и регионалната политики¹³. Освен това прогресът на всеки етап от интеграционните процеси е постиган с компромиси между двете тенденции. Дори при най-наднационалния от договорите – този от Маастрихт, спорът между федералистите и противниците им остана открит и се прояви с нова сила в дебатите около проекта за конституционния договор. Както се вижда обаче, винаги досега наднационалното постепенно е овладявало нови сфери.

Изричното уреждане на разпределението на правомощията между европейското и националното ниво, върховенството на европейското право, допълненията в принципа на субсидиарност, запазването на националната идентичност разкриват специфичния модел – едновременно интеграционен, но и децентрализиран. Става дума за една оформяща се федерална система, която е достатъчно опростена, но отразява добре различните равнища на управление в Съюза. Дебатът за нова Европа показва, че на континента протичат процеси на търсене на нова политическа форма. Засега нейните очертания са нещо повече от конфедерация от суверенни държави, но по-малко от федерация - по-скоро съюз, който обединява суверенитета на държавите членки в ограничени области или в различна степен. ЕС е особена политическа конст-

рукция от нов тип, основана на свободното и доброволно обединяване на европейските държави, нации и граждани, към която България предстои да се присъедини.

БЕЛЕЖКИ

¹ Според испанските медии е възможно правителството да се обърне към конституционния съд със запитване дали Европейската конституция не противоречи на основния закон на страната, визирайки преди всичко принципа на върховенство на европейското законодателство. В изготвения доклад за Европейската конституция датското министерство на правосъдието също така стига до заключението, че текстът на конституционния договор ограничава суверенитета на страната. Вж. <http://euobserver.com>

² CONV 722/03, 28 May 2003

³ Pernice, I. *Which Institution for What Kind of Europe? Proposals for the Reform of the European Union in the Year 2000*, <http://www.rewi.huberlin.de/whi/english/papers/proposalseu2000/index.htm>

⁴ Bourlanges, Jean-Louis *New Names for EU Laws*, The Internet

⁵ Принципът на субсидиарност, основната идея на който е решенията да бъдат взимани на най-ниското възможно равнище на управление, също така е допълнен в Конституцията. Съгласно Член I-9, ал.3:

“В съответствие с принципа за субсидиарност в областите, които не попадат в изключителната му компетентност, Съюзът предприема действия само ако и доколкото целите на предлаганите действия не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите членки било **на централно, регионално или местно равнище**, и които поради обхвата или ефекта на предлаганото действие могат да бъдат по-добре постигнати на Съюзно равнище” (подчертаването на автора).

⁶ Вж. Близнашки, Г. “Модусите на конституционната промяна: ЕС и България”, сп. “Международни отношения”, 5/2000

⁷ Според изявление на италианския външен министър Франко Фратини <http://euobserver.com/index.phtml>¹

⁸ Така Испания и Полша съгласно Договора от Ница притежаваха по 27 гласа в Съвета на министрите, докато примерно на Германия, която има далеч по-многочислено население са отредени само с два гласа повече или 29 гласа в Съвета на министрите.

⁹ Така например, шведският парламент след разгорещен дебат на свое гласуване от 20 ноември 2003 г. отхвърли предложението за президент на

Европейския съюз и се обяви за запазване на съществуващата система на ротационно председателство на ЕС.

¹⁰ “Европейский союз на пороге XXI века”, УРСС, М., 2001, с. 434

¹¹ Има се предвид ситуацията до 01.05.2004 г., когато Европейският съюз се състоеше от петнадесет държави членки.

¹² Kallmer, Jonathan *The Draft EU Constitution: An Unfortunate Start*, <http://www.euobserver.com/index.phtml>

¹³ The Economist, Dec.5th, 2001