

В помощ на студента- международник*

СИЛОВИТЕ СТЬЛБОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. Шарл-Етиен Лагас

Преговарящите по Маастрихския договор не постигнаха споразумение за конституцията на Европейската федерална държава, но успяха да подслонят под покрива на Европейския съюз два стълба, които допълват наднационалния стълб на Европейската общност. От една страна става въпрос за външната политика и политиката на сигурност, а от друга страна – за сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Несъмнено това сътрудничество запазва междуправителствения си характер и именно поради това не влиза в Договора за Европейската общност, но характерното за Маастрихт е, че го свързва с европейските институции и механизми. Една от целите на най-големите привърженици на федерализма е постепенното засилване на осмозата между двете измерения.

Именно това отразява член 3 от Договора за ЕС, който има следното съдържание:

*“Съюзът разполага с обща институционална рамка, която осигурява връзка и приемственост между действията за постигане на неговите цели при непрекъснатото съблюдаване и развиване на *acquis communautaire*.”*

Амстердамският договор прехвърли някои глави от третия стълб към първия, но не успя да опрости управлението на въпроси от областта на правосъдието и вътрешните работи, а точно обратното! Той обаче въведе нещо ново, като позволи на някои страни, подкрепящи по-бързото изграждане на Европа, да вземат съвместно решения за **засилено сътрудничество** в някои области чрез общите европейски институции и процедури: по този начин бе очертана формата на “четвъртия стълб”.

Все пак това решение е несъвършено: освен присъщата на междуправителствените методи тромавост, трябва да подчертаем, че доста изкуствено е поставена преграда между понякога тясно свързани аспекти на някои политики.

ЧАСТ 1 – ОБЩА ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА НА СИГУРНОСТ

Това понятие обхваща всички въпроси, свързани с външната политика и политиката на сигурност, включително изграждането в бъдеще на обща отбранителна политика.¹ По-конкретно в тази рубрика са посочени инициативи, като се започне от изпращането на наблюдатели по протичане на изборите в трети страни, подпомагане на международни конференции до военни операции, преминавайки през интервенции като мисии за превенция на конфликти, подкрепа на процеса на разоръжаване, хуманитарни акции и евакуации, и т.н. В по-широк аспект става въпрос за принуждаване на страните членки да приемат сходни позиции по важните въпроси на международния живот.

Във връзка тези въпроси обаче, европейската интеграция се сблъсква със следните трудности:

- твърде “национално” схващане на някои страни за международната им политика, особено на най-големите;

- съществуването до определен момент по въпроса за отбраната на тясно свързана с НАТО структура (Западноевро-

пейския съюз*). Да напомним, че някои страни членки на Съюза не участват в нея.

Все пак европейската разнопосочност на международната сцена е предизвикателство, което заслужава институционални отговори.

Ето защо договорите определят **общите цели**, които Европейският съюз ще следва в общата си външна политика и политиката за сигурност:

- опазване на общите ценности, основните интереси, независимостта и единството на Съюза и в съответствие с принципите от Устава на Организацията на обединените нации;
- укрепване сигурността на Съюза;
- поддържане на мира и засилване на международната сигурност;
- развиване на международното сътрудничество;
- укрепване принципите на демокрацията и на правовата държава, уважаване и зачитане на правата и основните свободи на човека.

Тези цели трябва да се осъществяват последователно и солидарно посредством определен брой **методи**. Договорът за Европейския съюз изрежда пет от тях:

- определяне на принципите и главните направления на Общата външна политика и политика на сигурност;
- общи стратегии;²
- общи действия;
- общи позиции;

- системно сътрудничество между страните-членки.

Страните-членки могат да се обръщат към европейските институции относно прилагането на тези методи, като същевременно съблюдават стриктно границите на междуправителствения терен. В тази връзка са въведени няколко процедури.

Европейският съвет определя принципите и главните направления, включително по въпроси от отбранителен характер.

По предложение на Съвета на Европейския съюз (Съвет на министрите), Европейският съвет приема **общии стратегии** по отношение на външнополитически въпроси със значим общ интерес за страните. В тези общии стратегии се доуточняват целите, срокът на действие и средствата, които страните-членки и Съюзът трябва да използват.

Воден от тези принципи, **Съветът** взема необходимите за прилагането им решения,³ като одобрява **съвместни действия и общи позиции**.

Съвместните действия засягат ситуации, при които се счита, че е необходима оперативна инициатива на Съюза. С решението се определят целите, обхвата, средствата, които се предоставят на Съюза за тези действия и, в съответния случай, продължителността и условията свързани с прилагането им.

Общите позиции определят цялостното поведение на Съюза по даден въпрос от географски или тематичен характер. Страните-членки се стремят да съгласуват националната си политика с тези позиции.

Обратно на валидните в първия стълб процедури, Комисията няма монопол върху правото на законодателна-

та инициатива: Съветът може да бъде сезиран било от нея, било от всяка страна-членка.

Съгласно междуправителствената логика, по принцип Съветът постановява своите решения с абсолютно мнозинство. Все пак въздържането на една страна членка не представлява пречка за вземане на решение, освен ако въздържалите се представляват повече от една трета от съответните гласове при претегленото гласуване в Съвета.⁴ Впрочем в някои случаи, Съветът взима решения с квалифицирано мнозинство – така например, относно мерките, които взема при осъществяването на вече съгласувана обща стратегия.

Нова стъпка в посока към наднационалността е залегналата възможност най-малко осем страни членки, желаещи да обединят в по-голяма степен силите си за предприемане на съвместно действие или обща позиция, да осъществяват **засилено сътрудничество** (с изключение по военни въпроси); последното трябва да се приеме от Съвета със квалифицирано мнозинство.

Най-накрая страните-членки взаимно се информират и консултират в рамките на Съвета по всеки въпрос, касаещ външната политика и политиката на сигурност, което гарантира съгласуваност на инициативите им.

Що се отнася до отбраната, гравитационният център постепенно се измести от Западноевропейския съюз към Европейския съюз, който реши да провежда “Европейска политика за сигурност и отбрана”. За да отдаде дължимото на гледната точка на страните-членки, традиционно предани на позицията на неутралитет (и следователно неучастващи в Западноевропейския съюз), Съюзът реши да ограничи интервенциите на бъдещите европейски военни сили до т.нар. Петерсбергски мисии – т.е. до хуманитарни мисии по поддържане или възстановяване на мира.

Така срещата на върха в Хелзинки през декември 1999 г. прие решение за създаване на сили за бързо реагиране от 60 000 човека за изпълнение на “*задачите от Пе-*

терсберг".

Друг въпрос, дискутиран преди Амстердам, бе **международната визия** на Европейския съюз: и тук между привържениците на "всичко за държавите", на "максимално за Комисията" или на "господин Обща външна политика и политика на сигурност" се наложи компромисно решение и договаряне на балансирани позиции.

Председателството представлява Съюза по въпросите на Общата външна политика и политиката на сигурност, отговаря за прилагането на решенията и изразява позиция на международните конференции. То се подпомага, в съответния случай, от следващото председателство.⁵

Председателството се подпомага също от Висш представител за Общата външна политика и политиката на сигурност, който всъщност е генералният секретар на Съвета. Все пак Съветът е свободен, всеки път когато счита за необходимо, да номинира специален представител, на когото се дава мандат във връзка с особени политически въпроси.

В текста е залегнало, че Европейската комисията "*е тясно асоциирана*" към външното представителство на Съюза. Но освен това трябва да се добави, че към генералния секретар на Съвета за Обща външна политика и политика на сигурност всъщност е прикрепена специално създадена структура "*за планиране на политиката и ранно предупреждаване*", един административен ембрион (съставен от служители на Съвета, Комисията, Западноевропейския съюз и страните-членки), който рискува да конкурира Комисията.

Общо взето, многобройните ръководни органи и служби като че ли са в ущърб на единството на международната политика на Съюза.

За да насърчи това единство, Договорът за Европейския съюз⁶ учреди координиращ орган на ниво постоянни представителства към Съюза, работещ успоредно с Комитета на постоянните представители (COREPER) – Политическия комитет за сигурност. Този комитет упражнява политически контрол и стратегическо ръководство на операциите за управление на кризи, като отговорността се носи от Съвета.

Как се финансира общата външна политика и политика на сигурност? В това отношение договорите са прокарали мостове между бюджета (наднационален) на Европейския съюз и втория стълб.

Всъщност административните разходи са за сметка на бюджета на Европейския съюз. Същото се отнася и за оперативните разходи, с изключение на тези от военен или отбранителен характер, както и случаите, когато Съветът единодушно реши друго. Разходите в тези евентуални случаи се поемат от страните членки.

Впрочем преградата между този междуправителствен стълб и наднационалния стълб на Европейския съюз е доста изкуствена в някои отношения. Въсъщност една външна политика и политика на сигурност не се състои само от общи позиции или военни интервенции. В основата си тя е съставена от балансирани отношения с останалия свят, основани например на търговската, индустриалната, екологичната, и изследователската политика: солидарност с третия свят, дори обща селскостопанска политика – т.е. въпроси, свързани с първия стълб. В крайна сметка нима основанието за съществуването на ЕОВС (Европейската общност за въглища и стомана) не бе да сложи край на вътрешноевропейските войни?

ЧАСТ 2 – ПОЛИЦЕЙСКО И СЪДЕБНО СЪТРУДНИЧЕСТВО ПО НАКАЗАТЕЛНИ ВЪПРОСИ

Отварянето на вътрешния пазар предполага свобода на движение на хора, което не протича безпроблемно. Премахването на вътрешнограничния контрол е в полза и за пристигащите от трети страни, включително и за нелегално пребиваващите като престъпниците или терористите. Ето защо по линия на Шенгенското споразумение преговарящите по Маастрихския договор разгледаха тази материя като въпрос от взаимен интерес.

Но нито в Маастрихт, нито в Амстердам, нито в Ница преговарящите не успяха да постигнат съгласие за разглеждане на всички тези въпроси като принадлежащи към първия стълб. Посветен им беше трети стълб *“Правосъдие и вътрешни работи”*, преименуван на *“Полицейско и правосъдно сътрудничество по наказателни въпроси”* в Амстердам. Компромисите, произтичащи от тези последователни арбитражи могат да се изложат накратко, както следва:

1. Стълбът на общността е компетентен относно:

- политиките на убежище и имиграция;
- сътрудничеството в гражданското съдопроизводство;
- борбата срещу бюджетните и митнически нарушения.

Следва да се има предвид, че по тези въпроси Великобритания, Ирландия и Дания не участват в “играта” на Европейския съюз; докато тези страни не пожелаят да се присъединят, сме изправени донякъде пред Общност от 12 страни членки.* Впрочем това води до усложнения в процедурите, касаещи съответно ролите на Комисията и Европейския съд.

- част от Шенгенската acquis, но съгласно процедурите, уреждащи от засилените сътрудничества (“четвърти стълб”).

2. Третият стълб включва съответно наказателното съдебно и полицейско сътрудничество с оглед превенцията и борба-

та срещу тероризма, нелегалния трафик на наркотици и другите тежки форми на международна престъпност. В тази насока бе създадена *Европейската полицейска служба (ЕВРОПОЛ)*, чието седалище е в Хага /7/.

Европа на правосъдните и полицейски структури се изгражда съответно посредством информационни мрежи. Двете главни мрежи са:

- *Шенгенската информационната система (SIS)*, чрез която членуващите страни обменят информация за издирвани лица или нежелани чужденци;
- *Информационната система ЕВРОПОЛ*, която групира полицейски и съдебни данни на държавите членки.

Рискът от дублиране е осезаем, което впрочем е израз на два различни метода на действие в третия стълб; в първия случай става въпрос за обединяване на националните системи в мрежа, а във втория случай – за инструмент, създаден от междуправителствена организация.

В областта на взаимодействието между съдебните органи Договорът от Ница утвърди създаването на *Европейска структура за съдебно сътрудничество (EUROJUST)* – една междуправителствена структура за сътрудничество между магистрати и служители от прокуратурата в областта на наказателното преследване.

Договорът предвижда и за третия стълб страните членки да се информират и консултират в рамките на Съвета за координиране на дейността си. По инициатива на всяка страна членка или на Комисията Съветът може да предприеме четири вида действия:

обща позиция;

- *рамкови решения*, които се свързват с директивите на Европейския съюз;⁸
- *принципни решения*, които обединяват страните-членки и чието конкретно прилагане зависи от Съвета, постановяващ решения с квалифицирано мнозинство;
- *междуправителствени споразумения*,⁹ чиито мерки за прилагане обаче могат да се приемат от самия Съвет с мнозинство от две трети и които подлежат на контрол от Европейския съд.

Въпреки цялата скромност на тези резултати, няколко малки стъпки в посока към наднационалната логика са осъществени: възможността Комисията да бъде инициатор на тези действия, консултирането с Европейския парламент и качеството на Съда да постановява досъдебни решения по действията, но в уточнените по Договора граници. Най-накрая същият договор включва *клауза за интегриране* на съдебното и полицейско сътрудничество в стълба на Европейския съюз: постановявайки решения с пълно мнозинство, по инициатива на Комисията или на страна-членка и след консултация с Парламента, Съветът може да реши, че действия от тези области са от компетенцията на Европейската общност.

Освен това по тези въпроси е възможно и **засилено сътрудничество**.

Шенгенската *acquis* се характеризира с особен, усложнен правен статут: ще припомним, че произтича от споразумения, обединяващи всички страни членки, с изключение на Великобритания и Ирландия, но също така включва и държави, които са членки на ЕС като Норвегия и Исландия.

Амстердамският договор включва това *acquis* в правото на Съюза, без обаче да уточнява към кой стълб се отнася; в това отношение страните членки трябва да решават този въпрос с пълно мнозинство.

По въпроса за тринадесетте страни членки на Съюза, подкрепящи Шенген, Амстердамският договор позволява те да установят засилено сътрудничество помежду си.¹⁰ Последните две страни-членки могат да се присъединят към тях по всяко време. Що се отнася до Исландия и Норвегия, те са асоциирани на условни начала към прилагането на политиките; като все пак те не преговарят с всяка от тринадесетте страни, а само със Съвета (който постановява решенията си с пълно мнозинство). Ето защо може да се говори за Европейска общност на “тринадесетте плюс две”.

ЧАСТ 3 – ЗАСИЛЕНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО – ФОРМА НА ЧЕТВЪРТИ СЪЛЪБ

По време на поредицата от разширявания пътят на Европа бе изложен на серия от пречки и инерции. Водени от перспективата за приемане на нови членки, най-благоклонните към изграждането на обединена Европа преговарящи измислиха формулировка, която да позволи на най-динамичните страни да вървят напред, независимо от хода на най-бавните. Така бе въведен принципът на **засилено сътрудничество**. То е предвидено по отношение и на трите сълба.¹¹

По този начин, ако няколко страни (най-малко осем, независимо от общия брой членове на Съюза) пожелаят да включат нови области от обществения живот в компетенциите на Съюза, те могат да решат да използват неговите институции, процедури и механизми.

По-конкретно, процедурите на Съвета се прилагат така, както при положение, че сълбът на съответния Съюз включва само броя на страните, които са взели решение за такова засилено сътрудничество. Петнадесетте членки на Съвета участват в съвещанията, но само засегнатите страни участват в гласуванията.¹² Комисията и Парламентът обаче взимат своите решения както обикновено.

За да се избегне разчленяването на *acquis communautaire* от засиленото сътрудничество, Договорите от Амстердам и Ница поставят различни ограничения. Така например, не е възможно преразглеждане на *acquis communautaire*, действия в ущърб на други страни членки, нито пък превишаване правомощията от страна на Европейския Парламент или на Комисията по отношение на някои страни.

Сътрудничеството трябва да се гласува от Съвета с квалифицирано мнозинство, освен в първия стълб, където пълното мнозинство остава правило.¹³

Решенията, които са взети в рамките на засилено сътрудничество, не са част от *acquis communautaire*. Разходите са за сметка на съответните страни, освен ако Съветът не е решил друго с пълно мнозинство.

Засиленото сътрудничество е отворено за останалите страни-членки; страните участнички в такова сътрудничество, както и Комисията, се стремят към разширяване обхвата на сътрудничеството.

БЕЛЕЖКИ

* Данните в рубриката са подбрани по желание на студентите, обучаващи се по специалност "Международни отношения" в Правно-историческия факултет на ЮЗУ "Неофит Рилски".

** На срещата на Европейския съвет в Кьолн през юни 1999 г. е договорено съдбата на ЗЕС да се реши окончателно до края на 2000 г.

И тя е решена негативно – с кратка информация в пресата през късната есен на 2000 г. е съобщено, че ЗЕС е обявен за закрит на среща на страните участнички в Марсилия. (бел. ред.)

*** Има се предвид структурата на Европейския съюз, състоящ се от петнадесет държави членки до 01.05.2004 г., когато към него се присъединиха нови десет страни от Централна и Източна Европа (бел. ред.)

¹ Виж определението, дадено в чл. 17 от Договора за Европейския съюз: *Общата външна политика и политика на сигурност "включва всички въпроси, отнасящи се до сигурността на Съюза, включително опреде-*

лянето на обща отбранителна политика, която би довела до обща отбрана...”.

² Първата обща стратегия бе определена от срещата на върха в Кьолн на 04.06.1999 г. и бе свързана с Русия.

³ Член 23 от Договора за Европейския съюз организира комплексен механизъм за вземане на решение от Съвета, но е запазено място за квалифицираното мнозинство: за решения, взети при прилагане на обща стратегия или за начините на прилагане на съвместно действие или на обща позиция.

⁴ Член 23 от Договора за Европейския съюз. Тук се проличава начална наднационална логика.

⁵ Маастрихският договор бе ограбил председателството от предходното и следващото (“тройка”). Амстердамският договор е предвидил само следващото.

⁶ Член 25 от Договора за Европейския съюз; този комитет бе създаден с Амстердамския договор, но функциите му бяха укрепени с Договора от Ница.

⁷ Предшествана от временна структура, Службата бе създадена с Конвенцията от 25.07.1995 г., подписана от петнадесетте страни-членки и допълнена с протокол, приет от Съвета на 23.07.1996 г., предоставяйки на Съда на Европейските общности компетенцията да постановяват решения в качеството на досъдебно интерпретиране, както и с протокол от 19.06.1997 г. относно привилегиите и имунитета.

⁸ За разлика от регламентите и директивите, те не притежават никакъв директен ефект.

⁹ Тук става въпрос за междуправителствен ред, както в Комитета на министрите на Съвета на Европа. Типичен пример за приложение е цитираното по-горе Споразумение ЕВРОПОЛ.

¹⁰ Все пак с особен статут за Дания.

¹¹ Виж Чл. 27 А и 40 от Договора за Европейския съюз и Чл. 11 и от Договора за Европейската общност.

¹² За преброяването на гласовете, съгл. Чл. 44 от Договора за Европейския съюз.

¹³ Ако разглежданият въпрос е от тези, за които е предвидено съвместно решение, за първия стълб се изисква съответно становище от Европейския парламент за постигане на засилено сътрудничество.

Източник: Шарл-Етиен Лагас “Новите политически институции на Белгия и Европа”