

КОМПРОМИСЪТ ПО НОВАТА ЕВРОПЕЙСКА КОНСТИТУЦИЯ

Късно вечерта на 18 юни 2004 г. в Брюксел държавните и правителствени ръководители на страните-членки на Европейския съюз постигнаха съгласие по текста на договора, учредяващ Конституция за Европа. Събитието беше широко отразено в европейските медии и беше приветствано във всички столици на страните-членки. Имаше тълкувания в различни посоки – едни твърдяха, че новият конституционен договор е сериозна крачка напред в задълбочаване на интеграционния процес на континента, други – че очевидно се е оформило виждане за невъзможност за повече интеграция. Тепърва предстои да бъдат правени експертни оценки и анализи, предстои ратификационният процес да демонстрира политическата чувствителност на различните страни-членки, а след евентуалното влизане в сила самата практика ще отговори на много от въпросите, на които сега не може да бъде даден окончателен отговор. Политическите развития в Европа вероятно ще предоставят централно място на едни разпоредби, и ще оставят повече или по-малко “спящи” други.

Защо след като през декември 2003 г. държавните и правителствени ръководители не успяха да постигнат съгласие по текста на конституцията, шест месеца след това консенсусът стана възможен? Причините са много, но една от тях със сигурност е свързана с общата решителност и оптимизъм интеграционният процес да бъде продължен, както и със силните опасения от евентуален втори провал. Особено след състоялите се на 13 юни 2004 г. избори за Европейски парламент, които демонстрираха наличието на известна европатия и евроскептицизъм сред гражданите на Европа, едно ново отлагане на преговорите щеше да нанесе много сериозни вреди на европейската идея. Втора причина, макар и от друго измерение, е свързана с договореното по отношение на възможностите за създаване на т.нар. “засилено сътрудничество” в отделни области. Разпоредбите, засягащи това сътрудничество, предоставят правната възможност на отделни държави, които биха желали да вървят към по-дълбока интеграция в една или друга област, да напредват без да са принудени да се съобразяват и да изчакват останалите. При това с новия конституционен договор нито една област не е априорно изключена от възможностите за “засилено сътрудничество”, каквото вече се предвижда да има дори в областта на външната политика и политиката на сигурност. Дори постоянното структурирано сътрудничество в областта на отбраната се счита като едно от най-големите достижения на Конституцията. От съществена важност е фактът, че в рамките на “засиленото сътрудничество” може да има процедури на взимане на решения, които са различни от тези в рамките на целия Съюз¹. Трета причина за успеха на междуправителствената конференция е изключителната ефикасност и находчивост на ирландско председателство на Европейския съюз. Ирландия работи много интензивно в различни формати и на различни нива, като избягваше да разпалва политическите страсти и като търсеше упорито общия знаменател по всички трудни въпроси.

¹ Например за взимане на решения в дадена област в рамките на целия Съюз може да се изисква единодушие, докато в рамките на “засиленото сътрудничество” в същата област решенията да се взимат с квалифицирано мнозинство.

Новата Конституция се базира в огромната си част на резултатите от работата на Европейския конвент. Тези резултати бяха широко анализирани, включително и в България. Правейки кратък преглед, си струва да се споменат няколко по-важни момента. Един от тях е фактичката кодификация на сега действащите договори в единен конституционен договор, който, макар и доста дълъг и сложен, е със значително по-разбираема и логична структура. Досегашната “стълбова структура”, която беше трудно обяснима на публиката, е отменена, независимо че в отделните области се запазват различни процедури и правила за взимане на решения. Голям напредък представлява фактът, че на Европейския съюз е предоставена единна правосубектност. Това предполага той да има възможност да сключва договори и споразумения и да утвърждава актове по международното и национално право, да бъде страна по дела в международен и в национален съд, да има право на представителство (установяване на дипломатически отношения и членство в международни организации), както и към него да бъдат акредитирани представителства на държави и международни организации и да се ползва с привилегии и имунитети. Точното определяне на компетенциите на ЕС и държавите-членки и разпределението им в зависимост от това дали са изключителни, споделени или допълващи, внася допълнителна яснота на текста. Значително са опростени и инструментите на Съюза, респ. начините на тяхното приемане. И накрая - инкорпорирането на Хартата за основните права, която получава юридически задължителен характер, е безспорно достижение на новата Конституция.

От съществена важност е фактът, че след постигането на съгласие по новата Конституция няма нерешени въпроси (т.нар. “*left over-s*”), които като правило оставаха след приключването на междуправителствените конференции за промяна на договорите от последните две десетилетия. Вероятно след влизането на новия конституционен договор в сила ще има нужда от промени, но заложената гъвкавост позволява някои от тях да се извършват без свикване на междуправителствена конференция. Един пример за това е част III на Конституцията, отнасяща се до политиките и функционирането на Съюза, която може да бъде променяна единодушно от Европейския съвет, след консултации с Европейската комисия и Европейския парламент². Промените влизат в сила след одобряването им от всички страни-членки, извършено в съответствие с конституционните им изисквания. Втори пример е възможността³ по даден въпрос, където се изисква единодушие, да се премине към гласуване с квалифицирано мнозинство или когато се изисква специална законодателна процедура да се премине към обикновена законодателна процедура⁴. Съгласно новите разпоредби това би могло да стане с единодушно решение на Европейския съвет, след получаване съгласието на Европейския парламент. Предложението за решение трябва да се изпрати на всички национални парламенти и може да бъде взето, ако в срок от шест месеца нито един от тях не възрази. Приемането на тази разпоредба, както и на възможността за въвеждане на гласуване с

² Т.нар. « Simplified procedure for revision of part III of the Constitution »

³ Т.нар. клауза « passerelle »

⁴ Квалифицирано мнозинство и съвместно решение с Европейския парламент

квалифицирано мнозинство в рамките на “засиленото сътрудничество” бяха разменната монета срещу запазването на единодушието в такива важни области като общата външна политика, данъчната политика и политиката на социално осигуряване.

По отношение на институционалната структура като че ли единствените по-консенсусни въпроси от предложенията на Конвента бяха тези за въвеждане на постове постоянен председател на Европейския съвет и на министъра на външните работи. Начинът на провеждане на преговорите в рамките на междуправителствената конференция с 28 участници показва, че има вероятност постоянният председател на Европейския съвет да се превърне в много по-централна фигура от очакваното. Когато страните-членки са много на брой, преговорите не могат да се провеждат в залата, където на практика само се регистрират позициите или тяхната евентуална промяна. Всичко се извършва в двустранни разговори с държавата, която председателства и тя е тази, която има цялата картина и информация и е способна да предложи работещи варианти, които да бъдат приети от всички. Тази централна позиция след влизането на Конституцията в сила ще се заеме от председателя на Европейския съвет. За да не получи той прекомерно големи правомощия, ще трябва да се обърне специално внимание на практическите му взаимоотношения с три други позиции: държавата-председател на Съвета «Общи въпроси», председателя на Европейската комисия и министъра на външните работи. Постът на министъра на външните работи, който се предвижда да съчетава сегашните функции на Върховния представител в областта на външната политика и политиката на сигурност и на Комисаря по външни отношения не беше сериозно оспорван по време на междуправителствената конференция. Неизяснените въпроси, които бяха свързани предимно с неговата позиция в Комисията и последиците от евентуална оставка на колегиума⁵, бяха изчистени още по време на италианско председателство. Беше постигнато съгласие работата по създаването на Европейската служба за външни действия, която ще подпомага министъра на външните работи на ЕС, да започне веднага след подписването на Европейската конституция.

Най-трудните въпроси бяха тези за начина на гласуване с квалифицирано мнозинство, за състава на Европейската комисия и за минималния праг на местата в Европейския парламент. По тях ирландско председателство само организира дискусия на равнище министри на външните работи, но представи своите предложения направо на Европейския съвет на 17 и 18 юни 2004 г.

По отношение на начина на гласуване с квалифицирано мнозинство, ирландско председателство не използва нито един от първоначално известните и неофициално дискутирани варианти. Запазва се принципът на двойното мнозинство, при което се изисква за дадено решение да гласуват поне 55% от общия брой на страните-членки, имащи поне 65% от населението на Съюза (съответните проценти в предложението на Конвента бяха 50% и 60%). При този компромис малките страни бяха удовлетворени

⁵ При гласуване на вот на недоверие на Комисията от страна на Европейския парламент, министърът на външните работи запазва позицията си в Съвета и заема поста на заместник-председател на Комисията при сформиране на следващата Комисия. От друга страна, председателят на Комисията може да поиска оставката на министъра на външните работи само съгласувано с Европейския съвет.

заради увеличаването на прага на броя на страните, а също и от други две нововъведения: първо, при взимането на решение трябва да участват поне 15 страни-членки, което до влизането на България и Румъния в ЕС означава «мнозинство+2» и, второ, че блокиращото мнозинство при дадено решение трябва да се оформи от поне 4 държави-членки. Последното означава, че три големи страни-членки не биха могли сами да блокират дадено решение. Претенциите на Испания и Полша, които са основните засегнати страни от премахването на системата от Ница, бяха удовлетворени чрез споразумението успоредно с влизането в сила на Конституцията да бъде взето решение на Съвета, инспирирано от т.нар. «компромис от Йоанина» от първата половина на 90-те години. То предвижда, че ако група страни-членки, представляващи три-четвърти от населението, нужно да сформира блокиращо малцинство (т.е. три четвърти от 35% от населението на Съюза), както и три-четвърти от броя страни, необходими за сформирание на блокиращо малцинство (т.е. три четвърти от поне 4 страни, които имат най-малко 45% от населението на Съюза) не са съгласни с дадено решение, те биха могли да му се противопоставят, независимо че не отговарят на обичайните за това условия при гласуване с квалифицирано мнозинство. При това положение «в разумен срок» Съветът, в сътрудничество с Комисията, трябва да намери задоволително решение. Този компромис дава на Полша и Испания блокиращи възможности, съизмерими с тези на четирите по-големи страни: Германия, Франция, Великобритания и Италия. Предвижда се той да бъде в сила най-малко до 2014 г., след което може да бъде отменен, но с квалифицирано мнозинство. Това изискване за отмяна с квалифицирано, а не с просто мнозинство, беше въведено буквално в последните минути на междуправителствената конференция по искане на Полша.

Горното решение е определен напредък в сравнение със сега съществуващата система, договорена в Ница. Системата на двойното мнозинство дава възможност за по-лесно взимане на решения, тя е по-прозрачна и ясна и позволява процесът на разширяване да продължи и след 27 страни-членки, без това да изисква тежки преговори по броя на гласовете. Същевременно вдигането на праговете и усложняването на системата с допълнителни защитни разпоредби я прави доста по-тромава и в известна степен по-малко ефикасна от това, което беше предвидено в проекта на Конвента. Основното ѝ достойнство е, че отразява реалностите в Европа и разреши най-трудния въпрос, стоящ пред приемането на Конституцията.

По отношение на състава на Европейската комисия беше предвидено, че до 2014 г. всяка страна-членка ще има пълноправен комисар. След тази дата броят на комисарите ще бъде две трети от броя на страните-членки⁶. Предвижда се, че след редуцирането съставът на Комисията ще отразява задоволително географската и демографска картина в Съюза. По искане на малките и средни страни беше договорено, че с единодушно решение на Европейския съвет тази разпоредба може да бъде променена. Освен това към Конституцията ще бъде приложена специална декларация, предвиждаща, на първо място, прозрачност на работата на Комисията и тясна връзка с всички страни-членки, независимо дали имат комисар или не. На второ място декларацията предвижда решенията на Комисията да отчитат политическите,

⁶ Т.е. 18 при 27 страни-членки, 20 при 30 страни-членки и т.н.

социални и икономически реалности във всички страни-членки, което ще бъде гарантирано със съответните организационни мерки. Последното означава например, че граждани на държавите, които не са представени в Комисията, ще бъдат назначавани на постове началници на кабинети на отделни комисари.

Въпросът, който стои във връзка с горното решение е, дали Комисията ще запази своя авторитет и място в институционалната структура на Съюза. Този въпрос има два аспекта – единият е свързан с факта, че малките и средни страни ще бъдат на първо време свръх-представени в Комисията и това може да породи стремеж у големите страни да намалят ролята на тази институция. Вторият аспект засяга периода след 2014 г. – ще бъдат ли склонни големите страни да се доверяват на една Комисия, в която нямат представител? Обстоятелството, че по статут всеки комисар представлява само себе си, независим е и не получава инструкции от никого, вкл. от столицата на собствената си страна, не отменя чувствителността на страните-членки.

Предложението на Европейския конвент предвиждаше най-малките страни⁷ да имат по четири депутата в Европейския парламент. Това предизвика сериозна реакция, тъй като напр. местата на Люксембург биха намалели от шест на четири, което би лишило някои политически течения в тази страна от представителство в парламента. Решенията на междуправителствената конференция по този въпрос предвиждат минимален праг от шест депутата и увеличение на общия брой депутати от 736, съгласно предложенията на Конвента, до 750. Отново като реверанс към малките и средни страни беше въведен таван от 96 места на представителството на най-големите страни, което на практика лишава Германия от три места. Точното разпределение на местата по страни предстои да стане достатъчно време преди изборите през 2009 г. с единодушно решение на Европейския съвет по предложение от Европейския парламент. Това решение беше част от цялостния институционален пакет и беше направено в отговор на отстъпките на малките страни по въпросите на начина на гласуване с квалифицирано мнозинство и състава на Европейската комисия.

Окончателното съгласие на междуправителствената конференция беше постигнато след понякога горещи дискусии и по други въпроси, сред които начина на осъществяване на председателството на отделните конфигурации на Съвета на ЕС, процедурата за присъединяване към еврозоната, действията в случай на допуснат прекалено голям бюджетен дефицит, приемането на многогодишната финансова рамка и годишните бюджети, статута на обясненията към Хартата за основните права, обхвата на гласуването с квалифицирано мнозинство и др. Това, което е съществено, е, че като цяло конституцията представлява голяма крачка напред, независимо от някои наложени от правителствата на страните-членки ограничения по време на междуправителствената конференция. Тя е компромис, който не е наложен от една страна или група страни, а е плод на дълги преговори и общо съгласие. Общностният метод остава водещ за политиките на Съюза, въпреки въведената увеличена роля на националните парламенти в процеса на взимане на решения. Двойното мнозинство ще доведе до по-голяма

⁷ Естония, Кипър, Люксембург и Малта

ефикасност, Европейската комисия ще остане работещ орган, независимо от увеличението на страните-членки. Очаква се постът на министъра на външните работи на ЕС да увеличи ефективността на общата външна политика, а разпоредбите в сферата на сигурността и отбраната⁸ са безспорен знак за засиления политически характер на ЕС. Въведена е необходимата гъвкавост както по отношение на промяната на разпоредбите, засягащи политиките на Съюза и на процедурите за приемане на законодателство, така и по отношение на възможността ЕС да задълбочава интеграцията чрез различни форми на «засилено сътрудничество», при гарантиране на интересите и възможностите на всички страни-членки.

Конституцията и заключителният акт на междуправителствената конференция ще бъдат подписани на 20 ноември 2004 г. в Рим. Предстоящата ратификация ще покаже дали новият текст е ясен, убедителен и приемлив за европейските граждани. Кампанията, която ще водят подписалите Конституцията правителства, ще бъде свидетелство за това как са отразени националните приоритети на всяка страна в конституционния договор и какво може да се очаква при бъдещото му приложение.

Марио Милушев

⁸ Постоянното структурирано сътрудничество в областта на военните възможности, клаузата за взаимна отбрана и клаузата за солидарност.