

ПРОЕКТЪТ ЗА КОНСТИТУЦИЯ НА ЕВРОПА И ДОГОВОРЪТ ОТ ЛИСАБОН: В ТЪРСЕНЕ НА ИЗХОД ОТ КРИЗАТА

Стойко Недев, докторант ВСУ „Черноризец Храбър“

The Lisbon Treaty focuses on the institutional mechanism of the European Union, although to a certain extent also affecting the other means of pursuing the objectives - common policies. Obviously, the treaty does not affect them, but changes in the competences of the institutions seek to address the issue of enhancing the effectiveness of the Common Foreign Policy in order to strengthen the Union's position in the international system. The Reform Treaty seeks to strengthen the role of the European Union in seeking solutions to global problems, but if it does, it will show its application in practice.

However, it is a fact that the Treaty of Lisbon, in all its complexity and dissipation, contributes to the attainment of the objectives set out in the Laeken Declaration, with a view to promoting a more democratic, more transparent and more efficient European Union. Only such a political community would be able to respond to the challenges facing Europe in today's globalizing world.

It remains to be hoped that the Reform Treaty is "less than envisaged by the Constitutional Treaty, but it is done better". For some, this agreement is a small step towards consolidating the allied construction, for others it is a hasty strengthening of the supranational beginning in the development of a clearly new factor in the international system, as is the European Union, which is difficult to conceive and define.

Кризата, предизвикана от отхвърлянето на проекта за Европейска конституция на референдумите във Франция и Холандия, както и трудностите по въпроса за приемане на бюджета са най-отчетливите прояви при разделянето на ЕС на два лагера, чиито представители виждат по различен начин неговото бъдеще:

Великобритания, страните от Северна Европа, Холандия и страните от Източна Европа поддържат схващането, че Европейския съюз трябва да бъде преди всичко икономически съюз, обединен от либерални икономически принципи.

Франция, Германия, Белгия и Люксембург искат укрепване на политическите структури на ЕС, разширяване на пълномощията на наднационалните органи и мащабно централизирано преразпределяне на средствата във вид на субсидии за изравняване на икономическите показатели в различните страни.

Великобритания инициира отказ от идеята за провеждане на референдуми и приема решение за отмяна на допитването на нейна територия. В същото време Франция и Германия настояват за продължаване процеса на ратификация на Европейската конституция.

Наблюдава се разкол сред страните от Източна Европа – основен съюзник на британците в този регион става Чехия. Същевременно Латвия, Естония и Полша подкрепят Франция и Германия, разчитайки да попаднат в групата страни, съставляващи ядрото на Европа.

Кризата в развитието на Европейския съюз е свързана с това, че след неговото разширяване на Изток глобалните цели на развитие изчезват, а европейските политици не успяват да предложат други стратегически ориентири, нито в политическата, нито в икономическата област.

Задълбочаването на кризата в институциите на ЕС засилва тенденцията за разделение на Съюза на два лагера: страните, разглеждащи Европа като икономическо обединение във вид на либерален общ пазар и страните, които разглеждат Европа като политически проект, създаден на основата на единни общоевропейски ценности и традиции.

Бюджетната криза и проявяващото се негативно отношение на европейските избиратели към новоприсъединилите се страни правят по-нататъшното разширяване на ЕС изключително труден процес.

В същото време европейските политици много добре си дават сметка за това, че на Стария континент няма сила, способна да поеме върху себе си аналогична по мащаб отговорност. Включването на съседните страни в неговата сфера на влияние е основна цел пред външната политика на Евросъюза. Доколкото ЕС не притежава обединена армия, а координирането на общата външна политика все още не е достатъчно ефективно, той трябва да използва своята икономическа и културна привлекателност за съседните държави като инструмент за външнополитическо влияние.

Врѣх взема схващането, че ако разширението на ЕС се забави или бѣде подложено на преразглеждане, това ще означава, че той няма да е в състояние да изпълнява своята роля в сферата на сигурността. Такава ситуация може да доведе до образуване на определен вакуум, което на свой ред може да предизвика засилването на ролята на САЩ не само на Балканите, но и в още по-голяма степен в Турция и Украйна. Слабостта на институциите на Евросъюза може да създаде значителни геополитически проблеми на самите членове на Съюза, а също и на главният партньор на ЕС – САЩ. Вместо да се опира на ЕС при решаването на глобалните проблеми, на САЩ ще се наложи да ангажира собствените си ресурси, за да решава проблемите на Европа.

Кризата около проекта за Конституция на ЕС

Приемането на Конституцията на Европейския съюз трябва да отбележи качествено нов етап от европейската интеграция, значително да усилва институциите на Съюза и логически да продължи кампанията за неговото разширяване.

Конституцията на ЕС би трябвало да осигури ефективното функциониране на Съюза във формат с 25 държави, да способства за задълбочаването на интеграционните процеси и да направи максимално ефективен процесът на вземане на политически решения.

Разработването на проекта е съпроводено от значителни усложнения – основният проблем се състои в необходимостта от оптимално съчетаване на различни виждания за политическото устройство на ЕС. Изработването на проекта се възлага на специален временен орган – Европейското конституционно събрание (Конвент), състоящо се от 109 члена – представители на Европейската комисия, правителствата и парламентите на страните-членки начело с бившият президент на Франция Валери Жискар д'Естен.

Проектът за Конституция е представен на срещата на ЕС в Солун на 20 юни 2003 г., след което над него работи Междуправителствена конференция, състояща се от всички външни министри на страните от ЕС, с участието на Европейската комисия и Европейската централна банка. Проектът е одобрен и подписан от държавните глави на 29 октомври 2004 г. в Рим. След подписването Конституцията се предвижда тя да бѣде ратифицирана от парламентите или чрез референдуми в страните-членки.

Проектът за Конституция на ЕС внася значителни изменения в институционалната структура на Съюза. Документът разграничава сферите на компетенции на Европейския

съюз и държавите-членки с предаване на наднационалните органи на значителни пълномощия. Конституцията предвижда редица принципни новости – въвеждане на поста президент и министър на външните работи на ЕС, европейски прокурор, реформиране състава на Европейската комисия, предаване на допълнителни функции на Европейския парламент. Вместо единодушие, практически по всички въпроси се въвежда принципът на вземане на решения с квалифицирано мнозинство - 55 % от страните-членки (14 от 25), представляващи не по-малко от 65 % от цялото население на Евросъюза (290 млн. човека от 450 млн.). Единодушното одобрение, предвидено в законодателството, и наличието у всяка страна на право на *“вето”* имат значение само по въпросите на данъчното облагане, социалното осигуряване, голяма част от направленията във външната политика и създаването на обединени сили за отбрана.

Към сферата на съюзните компетенции спада външната политика и отбрана, фиксира се положението на *„европейското гражданство“*. От друга страна се добавя член, регулиращ доброволното напускане на ЕС, което до този момент не е предвидено в нито един европейски документ.

Конституцията предвижда дълбоко структурно преобразуване на системата на европейската сигурност. В чл. 15.1 директно се говори за създаване на федерална структура за национална сигурност, доминираща над аналогичните структури на всяка една от държавите-членки. При това в компетенциите на Европейския съюз трябва да *“...влязат всички сфери на външната политика и всички въпроси, отнасящи се до сигурността на ЕС”*. Предполага се, също така назначаване от Европейската комисия на общ министър на външните работи и *“постепенно формиране на обща отбранителна политика на Евросъюза”*, което ще доведе до *“съвместни отбранителни действия при условие на единодушно одобрение от страна на Европейския съвет”*.

В Конституцията се съдържа директно изискване да се следва общата политика в областта на сигурността и да ѝ се отдава пълно предпочитание. В съответствие с чл. 15.2 страните-членки трябва *“активно и без уговорки да подкрепят общата външна политика и политиката в сферата на сигурността на ЕС”*; *“да се въздържат от действия, които влизат в разрез с интересите на ЕС или са способни да отслабят неговата ефективност”*; *“да отстояват позицията на ЕС”* в международните организации, в това число в Съвета за сигурност на ООН. Европейският съд, който *“осигурява уважение на закона при*

тълкуването и прилагането на Конституцията”, може да използва наказателни или други мерки за въздействие върху страната-член, която не поддържа външната политика на ЕС.

Като цяло проектът за Конституция на ЕС се изработва под значителното влияние на позициите на най-големите страни членуващи в ЕС – Франция, Германия и Великобритания. Малките държави от ЕС също, както и средните по територия страни (Испания и Полша), не получават очакваните отстъпки в духа на споразуменията, подписани през 2000 г. в Ница.

След изработването и съгласуването на текста на Конституцията следващият важен етап е ратифицирането на приетия документ или от парламентите на страните от ЕС, или посредством всенародни референдуми.

На референдумите, състояли се на 29 май 2005 г. във Франция и на 1 юни същата година в Холандия, проектът за Конституция на ЕС е отхвърлен. Във Франция срещу Конституцията гласуват 54,9 %, при 70 %, избирателна активност, което е един много висок показател. В Холандия 61,6% от гласувалите отхвърлят проекта за Конституция на ЕС, “за” гласуват 38,4%. Избирателната активност е 63%.

Провалът на референдумите по проекта за Конституция на ЕС предизвиква “*ефекта на доминото*”. На срещата на ЕС, състояла се на 16-17 юни 2005 г. се декларира, че: Великобритания, Дания, Португалия и Ирландия отлагат за неопределено време своите национални референдуми. Швеция обявява, че няма да ратифицира Основния закон на ЕС дотогава, докато Франция и Холандия не проведат повторни референдуми, което е малко вероятно.

Единственият конкретен резултат от брюкселската среща е решението да се отложи до средата на 2007 г. срока, до който всички 25 члена на Евросъюза трябва да ратифицират Конституцията на обединена Европа.

Причини за отхвърлянето на проекта за Конституция на референдумите във Франция и Холандия

Както отбелязва експертната група, създадена специално за случая от Европейската комисия основните причини за отхвърлянето на проекта за Конституция на ЕС във Франция и Холандия са следните:

- Слабата адаптация на френското и холандското общество към новите реалности в ЕС след неговото разширяване до 25 страни-членки. Доколкото “*новите*” държави в ЕС

като цяло видимо отстъпват на *“старите”* по ниво на икономическо развитие, френските и холандските избиратели показват, че за тях е все по-трудно да се идентифицират заедно с *“нова”* Европа. Това е особено остро забележимо на фона на обсъждането на перспективите за встъпване в Евросъюза на Турция, която в *“старите”* страни от ЕС трудно се възприема като част от Европа не само в икономическо, но и в културно и политическо отношение.

- Значително по-ниските стандарти в социалната сфера в *“новите”* страни от ЕС. Френските и холандските избиратели се опасяват да не загубят своите завоевания в социалната сфера в резултат на тясната интеграция и унификация на стандартите на труд.

- Специфичният вътрешнополитически контекст на проведените референдуми. Отрицателният отговор на референдумите във Франция и Холандия означава, по оценките на експертите, до голяма степен протест не срещу европейската Конституция, а срещу вътрешната политика на правителствата на Франция и Холандия. Крайно ниската популярност на управляващата коалиция начело с Жак Ширак, вследствие на икономическата стагнация и редица корупционни скандали, довежда до това, че гласуването срещу Конституцията се превръща в израз на отношението на френските избиратели към вътрешната политика на управляващата коалиция.

- Забележимото увеличаване на темповете на европейска интеграция в сравнение с предходните етапи. Електоратът в *“старите”* страни от ЕС загубва възможността да следва инициативите на Европейската комисия и да участва в решаването на въпроса за бъдещето на ЕС. Референдумите стават възможност за населението на страните от ЕС да демонстрира своята позиция.

Търсене на изход от кризата

След отхвърлянето на проекта за Европейска конституция на референдумите във Франция и Холандия пред европейските институции остро се поставя въпроса за търсене на нови пътища за изход от създалата се ситуация.

В проектът за Конституция (чл. IV-443-4) е отбелязано, че ако в течение на две години след подписването на споразумението (церемонията е проведена на 29 октомври 2004 г.) 20 страни-членки на ЕС го ратифицират, а другите още *“изпитват трудности”*, въпросът *“трябва да бъде предаден за разглеждане на Европейския съвет”*, който може да предложи нови инициативи за решаването на този въпрос. По решение, прието на срещата на ЕС на 16-17 юни, окончателният срок е отложен за средата на 2007 г.

Заедно с това от юридическа страна, в настоящият си формат Европейският съюз съвсем нормално може да съществува и без Конституция, доколкото съществуващата система на двустранни и многостранни споразумения го позволява.

След референдумите във Франция и Холандия се очертават следните възможни пътища за решаване на кризата:

- подписване на “облекчен” проект за Конституция, като от него се изключат клаузите, които предизвикват най-голямо брожение;
- приемане на основните положения от Конституцията по пътя на сключването на двустранни и многостранни междуправителствени споразумения;
- влизане на Конституцията в сила за тези страни, които са я ратифицирали, и приемане на отделни положения за страните, отхвърлили проекта.

Мнозинството анализатори считат, че институциите на ЕС ще предприемат необходимите процедурни изменения по пътя на сключването на междуправителствени споразумения в рамките на неговите многочислени отраслови комитети.

Проблемът се усложнява от това, че по това време легитимността, която притежават правителствата на най-големите европейски страни, е достатъчна само за решаването на текущи въпроси. В редица водещи страни от ЕС – Германия, Франция и Италия в течение на няколко месеца се провеждат избори.

Паралелно с това, институциите на ЕС са отслабени от редица тактически неудачи. “Пактът за стабилност”, призван да осигурява координацията на финансовата политика в страните от Съюза и да поддържа доверието към еврото, се сблъсква със сериозни трудности, както и “Лисабонската стратегия”, в съответствие с която ЕС трябва да се превърне в най-конкурентоспособният регион на света.

Трябва да се отбележи и факта, че в историята на Европейския съюз нееднократно се наблюдават сериозни институционални кризи, които впоследствие биват успешно преодоляни. Така например, през 1966 г. вследствие на дълбоките разногласия между членовете на Общността, Франция в течение на няколко месеца въобще не участва в срещите и мероприятията на Европейските общности, провеждайки политиката на “празния стол”. Сходни по мащаби кризи се наблюдават и по време на обсъждане възможността за встъпване на Великобритания в ЕС през 70-те години на XX в. и по време

на подготовката за въвеждане на еврото в средата на 90-те години, а също и по време на дебатите около войната в Ирак през 2003 г.

Успешното преодоляване на кризите се обуславя от това, че за изминалите десетилетия Европейският съюз натрупва определен запас от политическа стабилност. Институциите на ЕС (Европейската комисия и Европарламента), както и правната база на европейската интеграция, успешно функционират и осигуряват стабилната работа на общността.

Така мнозинството от експертите преценяват, че наличието на политическа воля за продължаване на интеграцията и наличието на функциониращи институции ще осигурят решение на кризата около проекта за Конституция на ЕС.

Лисабонският договор и развитието на ОВПС

Провалилият се през 2005 г. Договор за европейската конституция би трябвало да замени всички дотогавашни европейски договори с един единствен текст.

За разлика от него Договорът от Лисабон внася изменения в трите основополагащи европейски договора. Първият е Договорът за Европейската общност, ЕС, известен още като Договор от Маастрихт, приет през 1992 г. Новият европейски договор изменя и Договора от Амстердам, приет през 1997 г., и Договора от Ница, приет през 2000 г.

Договорът за реформа или т.нар. Лисабонски договор е резултат от спасителната операция, предприета по време на германското председателство на Европейския съюз през 2007 г. с цел да се намери изход от политическата криза, задълбочила се вследствие от негативните референдуми във Франция и Холандия¹. Периодът на размисъл не довежда до сближаване на позициите „за” и „против” конституционния договор, а задълбочава различията и очертава лагерите на поддръжниците съответно на максималистката и минималистката версия на договора. Максималистите (Германия, Испания, Италия, Белгия и др.) изразяват подкрепата си за основното съдържание на конституционния договор, като се обявяват в полза на неговото прецизиране и обособяване на конституционен текст в собствен смисъл на думата, който евентуално да бъде ратифициран чрез референдум, проведен в един и същ ден на целия европейски континент, докато минималистите

¹ Близнашки, Г. Договорът за реформа като опит за излизане от кризата на Европейския съюз, В: Реформирането на договорната основа на Европейския съюз като изпитание за гражданите, София 2008 г., с. 23.

(Франция, Холандия, Великобритания, Полша и др.) настояват за отказ от конституционните елементи на договора и за отхвърляне на признаците на държавност от него.

Лисабонският договор не е нов основополагащ, а ревизиращ договор, който чрез частични промени реформира доста съществено тогавашния Европейски съюз². В него се премахват всички понятия, които могат да наведат на мисълта, че ЕС е федерална държава, и най-вече термина "*конституция*", или пък такива символи като знаме, химн или валута, въпреки че последните три продължават да съществуват.

Нови права за гражданите

Договорът от Лисабон прави законово обвързваща Хартата за фундаменталните човешки права. Този документ съдържа общо 54 члена, посветени на правата на гражданите (на техните свободи, на тяхната равнопоставеност, на техните икономически и социални права). Въпреки че Хартата засяга само европейското, но не и националното право, Лондон и Варшава получават правото да не прилагат разпоредбите ѝ. Един милион европейски граждани могат да поискат от Европейската комисия да "*предложи*" проект за регламент в дадена област.

Промени в европейските институции

Вместо 6-месечно ротационно председателство Европейският съвет, обединяващ европейските лидери, Лисабонският договор въвежда поста председател, който ще бъде избран за 2 години и половина. Ротационното председателство ще се запази за съветите на министрите на страните членки. Председателят на Европейския съвет ще подготвя срещите на върха и ще представлява ЕС на световната сцена. Тази негова роля обаче няма да се дублира със засилените, според новия договор, правомощия на върховния представител на ЕС по външната политика и сигурността.

Върховният представител на ЕС по външната политика и сигурността, пост, който в началото на 2010 г. Хавиер Солана предаде на баронеса Катрин Аштън, става и заместник-председател на Европейската комисия и ще координира външната дейност на ЕС. За по-голяма ефективност от 2014 г. броят на членовете на Европейската комисия, която прави законодателните предложения, ще се равнява на две трети от броя на страните-членки.

² Динков, Д. Вместо конституция ремонт на старата договорна основа на Европейския съюз, В: Реформирането на договорната основа на Европейския съюз като изпитание за гражданите, София 2008 г., с. 10.

Сега всяка страна има свой еврокомисар. Европейският парламент ще разшири правомощията си със съвместно взимане на решения със страните-членки по чувствителните въпроси, свързани със сигурността, правосъдието и законната имиграция.

Нова система на гласуване

Едно решение ще бъде приемано с квалифицирано мнозинство, когато то получи подкрепата на 55% от страните-членки, представляващи 65% от населението на ЕС. Прилагането на тази система на вземане на решенията се отлага до 2014 г. и дори в някои случаи до 2017 г. след постигането на сложен компромис с Полша.

Нови политики

Договорът от Лисабон въвежда нови европейски цели като обща енергийна политика и обща политика за борба с измененията на климата и глобалното затопляне. Новият договор признава важността на обществените услуги и въвежда така наречената социална клауза, която трябва да се взема предвид при прилагането на всяка европейска политика.

Според Договора от Лисабон *"нерегулираната конкуренция"*, понятие, което предизвика полемика във Франция по време на референдума за Договора за европейската конституция, не е цел, а необходимо средство за доброто функциониране на вътрешния пазар.

Клауза за излизане от ЕС

Договорът от Лисабон дава възможност за излизане от ЕС при условия, които съответната страна договори с партньорите си.

След влизането на договора в сила, настъпват съществени промени в институционалния баланс. На първо място ще се преразгледат балансите между компетенциите на страните и наднационалните институции, като при това ще се съблюдават принципите на субсидиарност и пропорционалност, с възможност за въздействие от страна на гражданите за реализиране на законодателна инициатива от Европейската комисия, с ограничаване броя на комисарите до 2/3 от броя на страните-членки, т.е. за един мандат на Комисията не всички членове ще могат да номинират свои кандидати за комисари³. На второ място, появяват се нови субекти (Председател на Европейския съвет, Върховен представител на Съюза по външните работи и политиката на

³ Пак там, с. 11.

сигурност, Генерален секретариат на Европейския съвет и др.). На трето място, настъпва преструктуриране в стълбовата структура на Съюза. На практика чрез Лисабонския договор третият стълб – общата политика на правосъдие и вътрешен ред, се слива с първия стълб, което означава нарастване обхвата на регулациите на наднационална основа. Предмет на междуправителствено сътрудничество остава само вторият стълб – общата политика в областта на външните работи и сигурността⁴. На четвърто място, установява се ново равновесие в институционалния механизъм, т.е. нова роля на Съвета при формирането на Европейската комисия, засилени законодателни функции на Европейския парламент, нова роля на Върховния представител на Съюза по външните работи и сигурността като заместник-председател на Комисията, като председател на Съвета на министрите на външните работи и като участващ в работата на Европейския съвет⁵.

Външната политика заедно с отбраната и пространството на сигурност и свобода, представлява област, в която очакванията на европейските граждани са много големи. Проучванията на общественото мнение от десетина години сочат широко одобрение на населението към засилване на общото действие на европейско ниво в тези две области.

По отношение на вземането на решения Договорът от Лисабон по същество запазва единодушието в областта на външната политика. Трябва де се отбележи факта, че съставителите на Договора се съобразяват с поуки от иракската криза. Тя предизвиква най-сериозното разделение на държавите-членки от самото начало на европейската интеграция. В даден момент дори изглежда, че тя ще постави под въпрос и самия проект за реформи на европейските институции⁶.

Проявените от страните-членки различия показват колко е трудно да се разшири полето на действие на гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на външната политика на Съюза. В действителност, за да има някакъв смисъл квалифицираното мнозинство, е необходимо държавите-членки предварително да приемат последствията, т.е. възможността да изпаднат в малцинство и да се налага, противно на желанието им, да прилагат или приемат взетото с мнозинство решение. Иракската криза показва, че никоя от двете групи страни-членки както лагерът на мира, така и лагерът на войната, не би приела

⁴ Пак там.

⁵ Пак там, с. 12.

⁶ Понсен, Е. 27 ключа за Договора от Лисабон, София 2008 г., с.214.

да промени позицията си вследствие на гласуване в Съвета на министрите. По този повод френският дипломат Етиен дьо Понсен казва:

- „*можем ли да си представим британският министър-председател да се откаже да участва в конфликта на страната на САЩ с мотива, че партньорите му са приели решение в този смисъл?*;

- *можем ли да приемем също, че френският президент и германският канцлер ще изпратят войски на място, противно на първоначалното си решение, въз основа на гласуване, при което Франция и Германия са останали в малцинство*”⁷?

Дори поставяйки се в перспективата на едно „*разумно бъдеще*”, двата въпроса по необходимост водят до отрицателен отговор – до такава степен външната политика, особено когато засяга въпросите на отбраната, е в сърцевината на държавния суверенитет.

При тези обстоятелства Договорът от Лисабон се придържа към една благоразумна и реалистична линия, запазвайки правилото за единодушие.

Опростеният договор запазва обаче една от особеностите на ОВППС, която вече присъства в досегашните договори – принципа на конструктивно въздържане. Въздържането позволява да не се пречи, но – и това е важният и интересен момент за държавата-членка, която прибъгва до него – и да не бъде длъжна да прилага взетото решение. Механизмът (чл. 31 – 1 от ДЕС) има за цел да накара някоя колебаеща се държава-членка да не блокира вземането на решение единствено за да не бъде обвързана с него.

Лисабонският договор предвижда също четири случая, когато Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство. Те са включени в чл. 31 - 2 от ДЕС. Три са повторение на вече съществуващи положения: назначаване на специален представител; приемане, въз основа на предварително единодушно приета от Европейския съвет обща стратегия, на европейско решение, определящо действие на Съюза; приемане на европейско решение, задействащо европейско решение, определящо действие или позиция на Съюза.

Единственият нов случай на прилагане на квалифицирано мнозинство – най-обещаващият – разпорежда Съветът да гласува с квалифицирано мнозинство, когато се произнася за предложение на върховния представител по искане на Европейския съвет. Произлизащото от Съвета „*искане*” няма характер на правен акт и следователно би могло

⁷ Пак там, с. 12.

да бъде тълкувано гъвкаво. При евентуална вътрешна криза в държава, намираща се в непосредствена близост до ЕС, Европейският съвет се сезира по въпроса, тревожи се от положението и „отправя искане” към върховния представител да предприеме всички мерки, за да защити интересите на Съюза. Предложените на тази основа от него решения впоследствие ще бъдат приети от Съвета с квалифицирано мнозинство.

В опростения договор съществува също „*пребодна клауза*” по отношение на външната политика в чл. 31 – 3 от ДЕС. Тя може да позволи на единодушието да обхване полето на гласуване с квалифицирано мнозинство, без да се налага да се прибегва до процедурата за преразглеждане.

Истинското значение на гъвкавостта по отношение на гласуването с квалифицирано мнозинство ще се прояви във възможността на върховния представител да си осигури предварително подкрепата на най-заинтересованите от дадена криза или област държави-членки.

Отбрана

Европейският подход се изгражда върху икономическата солидарност, а отбраната дълго време остава изцяло извън обсега на европейската компетенция. Така по времето на „*студената война*” се установява негласно разпределение на задачите между ЕС и НАТО. Евросъюзът поема отговорността за икономическото сближаване и политическото обединение на континента, а НАТО – укрепването на общата сигурност под предводителството на САЩ.

Тази схема, според редица наблюдатели все още действаща, е доразвита след приемането на Договора от Маастрихт, в който за първи път негласно се предвижда възможността за обща европейска отбрана. Осъзнаването настъпва през 90-те години на XX в., когато ЕС се оказва неспособен да осигури стабилност в своя „*заден двор*” – Балканите – и се налага чрез НАТО да поиска намесата на САЩ както в Босна, така и в Косово и в Македония. Държаните-членки на ЕС преценяват, че е необходимо в бъдеще да разполагат с институционални и материални средства за предотвратяване на подобен род кризи, без непременно да зависят от одобрението на САЩ чрез НАТО.

Практиката в областта на отбраната се развива успоредно с институционалните текстове. Така от няколко години насам ЕС вече може да води военни операции на своя собствена отговорност, като разчита за тях на малка група страни-членки. Така става през

юни 2003 г. с операция „*Артемид*” в Конго, решението и изпълнението, на която се осъществяват в кратки срокове. От декември 2004 г. ЕС поема щафетата от НАТО за осигуряване на стабилността в Босна и Херцеговина (операция „*Алтеа*”, в която участват 7000 души).

Различията между страните-членки намират особено силен израз в областта на отбраната в по-голяма степен, отколкото в други области. Само ограничен брой от държавите отделят солидни суми за сигурност и разполагат със значителни отбранителни средства или с реална отбранителна индустрия. Основните сили са Великобритания, Франция, Германия и в по-малка степен, Италия и Испания. С това реално положение на нещата се обяснява защо решенията в Договора от Лисабон изтъкват необходимостта от спазване на определени изисквания за участие в структурирано сътрудничество.

Важно е да се отбележи, че Великобритания играе ключова роля в областта на отбраната. Европейската отбрана, изградена без Лондон, не би имала реална стойност и смисъл. Поради това в духа на съвместната декларация от Сен Мало, Франция и Германия се стремят да постигнат споразумение с Великобритания преди всякакви европейски инициативи. При изготвянето на опростения договор това неписано правило също е спазено. Най-важното нововъведение от Лисабонския договор в областта на отбраната е включването на „*клауза за взаимна отбрана*”, фигурираща в § 7 на чл. 42 от ДЕС.

Докато Конвентът първоначално предвижда тази клауза да е обвързваща само за страните-членки, които желаят това, в Договора от Лисабон тя е разширена до всички държави-членки. За успокоение на държавите, застъпващи неангажирана военна политика (Ирландия, Австрия, Финландия и Швеция), в него се уточнява, че клаузата за солидарност „*не засяга специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на някои държави-членки*”⁸.

Към клаузата за взаимна отбрана се добавя и клауза за солидарност, фигурираща в чл. 222 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Действително, би било неестествено ЕС, като съюз на държави, споделящи обща съдба, да не бъде обвързан с клауза за солидарност. Въпросната клауза запълва тази празнота. Тя се прилага в случай на терористично нападение или природно, или предизвикано от човека бедствие.

⁸ Пак там, с. 225.

Лисабонският договор въвежда действителна обща европейска политика за сигурност и отбрана (ОЕПСО) като неразделна част от външната политика. Тя обаче се отличава от последната, както свидетелства специално отреденият ѝ член в договора. Върховният представител играе важна роля за провеждането на политиката на сигурност. Той в известен смисъл съчетава традиционните си функции като глава на европейската дипломация с тези на министър на отбраната⁹.

Лисабонският договор извежда на преден план, изяснява и разширява обхвата на ОЕПСО, т.нар. „*Петерсбергски мисии*” определят мисиите на Съюза в областта на отбраната: хуманитарни и евакуационни мисии, мисии на военни сили за управление на кризи, включително умиротворяващи мисии.

Към тези мисии се добавят съвместни действия в областта на разоръжаването, мисии за съвет и помощ във военната област, мисии за предотвратяване на конфликти и стабилизиращи операции след края на конфликти. Тези нови и стари мисии са дефинирани в чл. 43, § 1 от ДЕС. Те могат да се включат в рамките на борбата срещу тероризма, в това число чрез дейности за военна подкрепа на трети страни на тяхна територия.

Договорът от Лисабон прави още едно нововъведение със създаването на Европейска агенция по отбраната (чл. 45 от ДЕС) за насърчаване на развитието на отбранителните способности. За първи път полето на действие на ЕС се разширява по изричен начин до индустриалните аспекти в областта на въоръжаването. Задачата на тази агенция е да направи възможно създаването на европейска отбранителна индустрия. Според нейните създатели тя би трябвало да изиграе същата роля на катализатор и инициатор като ролята на Върховния орган на ЕОВС през 50-те години на XX в. за обединяването на ресурсите на страните-членки. За да се отчетат различията между тях, условията за функциониране на агенцията отчитат „*степенна на ефективно участие*”¹⁰ на страните-членки на ЕС в действията на агенцията.

В тази област разпоредбата на Договора от Лисабон е изпреварена и агенцията вече съществува на базата на дотогавашните договори. Тя функционира напълно от 1 януари 2005 г. Резултатите от дейността ѝ към днешна дата са нееднозначни, тъй като британците засега не желаят да ѝ поверят действителни координационни мисии. Към днешна дата този

⁹ Пак там, с. 226.

¹⁰ Пак там, с. 227.

инструмент съществува, но трябва да се отчете факта, че той все още не е намерил пълна изява.

* * *

Лисабонският договор се фокусира върху институционалния механизъм на Европейския съюз, макар до известна степен да засяга и другото средство за преследване на целите - общите политики. Привидно договърът не ги засяга, но чрез промените в компетенциите на институциите се търси отговор на въпроса за повишаване ефективността на общата външна политика с цел засилване позициите на Съюза в международната система. Договорът за реформа прави опит да засили ролята на Европейския съюз в търсенето на решения на световни проблеми, но дали това ще стане, ще покаже неговото приложение на практика.

Така или иначе обаче е факт, че Договорът от Лисабон – при цялата си сложност и разпиляност, допринася за постигане на формулираните още в декларацията от Лаакен цели с оглед утвърждаването на *„по-демократичен, по-прозрачен и по-ефективен“*¹¹ Европейски съюз. Единствено такава политическа общност би била в състояние да отговори на предизвикателствата, пред които е изправена Европа в съвременния глоболизиращ се свят.

Остава надеждата, че постигнатото с Договора за реформа е *„по-малко от предвиденото чрез Конституционния договор, но е направено по-добре“*¹². За някои този договор е малък напредък към утвърждаване на съюзната конструкция, за други той е прибързано усилване на наднационалното начало в развитието на несъмнено трудния за осмисляне и дефиниране качествено нов фактор в международната система, какъвто е Европейският съюз.

¹¹ Близнашки, Г. Договорът за реформа като опит за излизане от кризата на Европейския съюз, В: Реформирането на договорната основа на Европейския съюз като изпитание за гражданите, София 2008 г., с. 28.

¹² Пак там.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Близнашки, Г. Договорът за реформа като опит за излизане от кризата на Европейския съюз, В: Реформирането на договорната основа на Европейския съюз като изпитание за гражданите, София 2008
2. Динков, Д. Вместо конституция ремонт на старата договорна основа на Европейския съюз, В: Реформирането на договорната основа на Европейския съюз като изпитание за гражданите, София 2008
3. Понсен, Е. 27 ключа за Договора от Лисабон, София 2008