

През декември 1990 г. в Рим започва междуправителствена конференция за Икономическия и валутен съюз (ИВС), която се занимава с логиката на интеграцията на вътрешния пазар и доклада "Делор" за осъществяване на ИВС. Паралелно с нея е открита междуправителствена конференция за Политическия съюз: изпълнението на задълженията от Единния европейски акт, влиянията на вътрешния пазар във вътрешната и външната политика, преломът в източна-та част на Европа и преразглеждането на германския въпрос - всич-ко това кара европейците да се сплотят още повече. В Маастрихт през 1991 г. дванадесетте страни се споразумяват още през 1996 г. да проверят договора за необходимостта от ревизия. С ревизията на Договора от Амстердам през 1997 г. продължава задълбочаване-то на процеса на европейската интеграция. Тук също е договорено да се извършват постоянни допълнения към този процес, тясно свързан с непосредствената нужда от действия: иницирираната на извънредната среща на върха в Кьолн на 3-4 юни 1999 г. междуправителствена конференция, насрочена за 2000 г., за по-нататъшна ревизия на договорите довежда до Договора от Ница от декември 2000 г., който чрез предвидените институционални реформи подготвя Европейския съюз за разширяването му и задава следващите стъпки до свикването на междуправителствена конференция през 2004 г.

Междуправителствената конференция от Маастрихт: раждането на Съюза

В Маастрихт на 9 и 10 декември 1991 г. завършва най-голямата досега реформа на Римските договори. Идеалът за един "Европейски съюз" се осъществява чрез Договора за създаване на Европейския съюз от 7 февруари 1992 г.: предвижда се Общността да продължи да се развива от една предимно икономически интегрирана и почиваща върху политическото сътрудничество организация до един съюз, който чрез новосъздадения Договор за ЕС ще обхваща обща външна политика и политика за сигурност (ОВППС) и сътрудничество в областта на правната и вътрешната политика (СПВП). Тази конструкция в крайна сметка е следствие от различните схващания за начините на финализиране на Съюза: ОВППС, както и СПВП остават в сферата на междуправителственото сътрудничество на държавите членки, макар и във формалната структурна рамка на Съюза. Те се изключват от сферата на правомощия на Европейския съд и не подлежат на процедурите на Общността за вземане на решения.

В рамките на ЕО Договорът за създаване на Европейската ико-номическа общност (ЕИО) е преименуван в Договор за ЕО и тук преди всичко трябва да се изтъкнат две решителни крачки: установяването на плана за приключване на създаването на валутния съюз и същественото въвличане на Европейския парламент в процеса на вземане на решения.

- Представеният на 17 април 1989 г. доклад на комисията "Делор" образува един от крайгълните камъни в европейския политичес-ки дебат за валутния съюз и става основата за споразуменията от Маастрихт. Ядро на концепцията "Делор" е проектът за триетапен план за осъществяване, който с предпазливи, но сигурни крачки довежда до големия скок към осъществяването на иконо-мически и валутен съюз (ИВС). След 1 януари 1999 г. чрез фиксиране на обменните курсове националните валути на първоначално единадесет държави членки вече не са самостоятелни валути. През 2002 г. еврото трябва да бъде единственото валидно платежно средство в страните от ИВС.

- Правомощията на Европейския парламент до голяма степен са разширени: затова той трябва да утвърди една новоназначена комисия. Мандатите на Парламента и Комисията са изравнени. Парламентът получава право да провежда разследване и да подава петиции. В рамките на законодателството на Общността Парламентът получава правомощия за съвместно вземане на

решения в областите вътрешен пазар, защита на потребителите, околна среда и общоевропейска транспортна мрежа. Двете форми на междуправителствено сътрудничество в единната институционална рамка на ЕС маркират началото на качествено ново по-активно сътрудничество в областта на външната политика и политиката за сигурност, както и на вътрешната и правната политика.

- Страните членки поемат задължението да развият обща външна политика и политика за сигурност (ОВППС) във всички области. Съветът на ЕС притежава инструментариум, който липсва на досегашното координиране в рамките на Европейското политическо сътрудничество (ЕПС). Комисията участва в пълен обем. В политиката за сигурност Западноевропейският съюз (ЗЕС) е поставен в нова роля.
- Сферите вътрешна и правна политика за първи път се конкретизират в текстовете на договорите като предмет на общи интереси. Политическите сфери, в които държавите членки желаят да осъществят по-активно сътрудничество, обхващат политиката за предоставяне на убежище, имиграционната и визовата политика, полицейското и правното сътрудничество по граждански и наказателни дела, както и борбата с тероризма, нелегалната търговия с наркотици и международната престъпност. Договаря се изграждането на Европейска полицейска служба (Европол).

Криза на доверието у гражданите на Европа

Ратификацията на Договора от Маастрихт от страните членки на ЕО се оказва по-мъчителна и по-продължителна, отколкото се е очаквало. Референдуми за Договора за Европейския съюз се провеждат в Дания, Ирландия и Франция. Докато в двете последни страни се вземат решения в полза на Договора, гласуването в Дания доведе до криза: 50,7% от датчаните гласуват срещу решенията от Маастрихт и заплашват да блокират съдържащите се в тях важни реформи. През 1992 г. - "магическата" година за окончателното установяване на вътрешния пазар - настроенията се променят. Действително след отстъпки казаното от датчаните "не" е превърнато в "да". Но тъкмо митологичната непроницаемост на ревизията на Договора от Маастрихт предопределя упоритите дебати, преди всич-ко във Великобритания и във ФРГ. Последното препятствие е преминато, след като долната камара на британския парламент найпосле одобрява Договора, а в Германия са отхвърлени подадените конституционни искове. Всички държави ратифицират Договора и техните ратификационни грамоти са депозираны в Рим. С почти една година закъснение Договорът успява да влезе в сила през ноември 1993 година.

Процесът на ратификация от Маастрихт засилва една по-про-дължителна тенденция на умора у населението от европейската идея. Още през 80-те години изборите за Европейски парламент ясно отчитат ниско участие на гражданите. През 1984 г. среднотатисти-чески в ЕО гласувалите са 59,1%, а през 1989 г. - все още 58,4%. В изборите за ЕП през юни 1999 г. с 49,9% участието е най-ниското в историята на европейската идея.

Това вяло протичане на изборите може да бъде тълкувано като израз на подценяване ролята на Европейския парламент. Въпреки нарастващото му значение ЕП сравнително рядко успява да попадне във фокуса на европейските медийни новини и да се покаже като представител на гражданите на Европа. Към това се прибавя и скандалът около Европейската комисия през 1999 г. Европейската политика трябва не само постоянно да оплаква дефицита на демокрация, но и да създава ясни отговорности чрез прозрачна процедура на вземане на решения.

Междуправителствената конференция от Амстердам: неизползван шанс за корекция на курса

Резултатите от ревизията на Договора от Амстердам не се справят с постигането на набелязаната в Маастрихт цел. Анализът на позициите на държавите членки по дневния ред за реформи предварително посочва, че на междуправителствената конференция няма да бъде постигнат решаващ успех. Когато държавните и правителствените ръководители се срещат на 16 и 17 юни 1997 г. за заключител-ни преговори, както се и очаква, те постигат съгласие по минимален брой въпроси. Договорът за ЕО и Договорът за ЕС биват консолидирани. Чрез спора в навечерието на срещата на върха за политиката в областта на заетостта и за Пакта за стабилност е изместена на заден план фактическата цел на реформата - запазване на дееспособността с оглед на предстоящото разширяване, външнополити-ческите предизвикателства и необходимото повишаване на ефективността. Но Договорът от Амстердам допринася за задълбочаване на процесите в ЕС в централни области:

- ОВППС е подсилена от поста на "Висш представител". Независимо от председателството на съвета той трябва да представлява външната политика на ЕС и заедно с Комисията да подкрепя председателя.
- Започналото в Маастрихт сътрудничество в сферата на правната и вътрешна политика придава плътност на интеграционния процес чрез включването на сътрудничеството в сферата на правосъдието по гражданските дела в ЕО. Полицейското и правното сътрудничество по наказателни дела остава в сферата на междуправителственото сътрудничество, но се развива оптимално. Поставя се основата за обща политика за даване на убежище и обща имиграционната политика.
- За да се разшири ефективността и дееспособността на ЕС, се разширява процедурата за вземане на решения с мнозинство в Съвета и Парламентът получава още права. Той ще получи в бъдеще наред с едно по-голямо право да участва в обсъжданията при избора на Комисия и право за съвместно вземане на решения в над 20 нови сфери.
- Въвеждането на клаузи за придаване на гъвкавост на Договорите трябва да се възприема като решителна стъпка и единствено творческо решение. На тази основа диференцирането на интеграцията става решаващият принцип на действие за бъдещето на един разширен ЕС. Предпоставка за напредването на една група от държави обаче си остава предварително постигнатото единодушие на всички държави. Ревизията на Договора от Амстердам продължава традицията на Единния европейски акт и на Договора от Маастрихт чрез доразвиване на договорния текст и поставяне на ориентири. Ако все пак резултатите бъдат противопоставени на бъдещите предизвикателства, то постигнатият напредък в обединението на Европа ще потъне сред големи дефицити. Въпросите, останали нерешени в Амстердам, са отложени за друга междуправителствена конференция, която на първо място трябва да се занимае с институционалните реформи и да подготви Европейския съюз за разширяването му. Но и в Ница се оказва, че дописването на Договорите чрез междуправителствени конференции не отговаря на предизвикателствата.

Образът на бъдеща Европа

ЕС е изправен пред предизвикателства, които многократно надвишават познатите досега измерения на проблемите. Възможностите за разрешаването им като че ли изглеждат изчерпани пред широкия спектър от предизвикателства: ЕС бавно стига до обща позиция относно външната политика,

политиката за сигурност и отбрана. Той не може да осъзнае своята роля в световната политика, не може да запази единната рамка за действия, която трябва да се основава на общи убеждения и цели и да гарантира съгласуваност на политиките. Липсата на издържащи на времето концепции за финансиране пречи на създаването на икономическа и социална спойка. Способността за провеждането на реформи на материалните политики страда от недостиг на ефективни структури за подготовка и намиране на решения.

С решенията за разширяване от Хелзинки Европа бива изстреляна в нова орбита, без да се дава сметка за измеренията на това развитие. След двете свързани с реформите срещи на върха в Маастрихт и Амстердам Ница се нарежда като трети опит в упоритата борба на държавните и правителствени ръководители. Амбициозният проект на европейското обединение днес е изправен пред най-голямото досега предизвикателство. През следващите години Европа ще придобива контурите на единно тяло. Но винаги когато стане дума за съществени неща, ще се появяват националните модели на поведение и исторически традиции. Предварително заложили са конфликти на малките срещу големите страни, на малките и големите помежду си, на старите страни членки срещу новите. Водещият тандем Франция и Германия губи темпо. Всичко това е подсилено от драматургията на междуправителствените конференции, на един излязъл от мода модел, в който за победата по-решаващи са точките, отбелязани във вътрешната политика, отколкото общата борба за изграждане на единна Европа.

Третият опит от Ница

Още подготовката за провеждане на междуправителствената конференция от 2000 г., която тържествено бе открита през февруари същата година под председателството на Португалия и завърши през декември с френското председателство със споразумението за Договора от Ница, показва едно: стратегическата сила на политиката за обединена Европа е изчерпана. Държавните и правителствени ръководители преговаряха около 100 часа в продължение на пет дни; някои от най-важните резултати бяха следните:

- Срещата на върха сравнително бързо се обедини около становището за реформа на Комисията: от 2005 г. всяка страна ще излъчва само един комисар, т. е. големите държави членки се отказват от втория си комисар.
- Претеглянето на гласовете в Съвета на ЕС в бъдеще ще стане градивна част от една сложна система на мнозинство. Решенията ще могат да бъдат вземани с мнозинство само ако се постигне мнозинство на гласовете, на държавите и на населението.
- Въпреки това тройно подсигуряване не се поема рискът от ясно разширяване на сферата на решенията, постигнати с мнозинство, в Съвета. В някои сфери на политиката, както и при лични решения, заключенията, взети с мнозинство, се разширяват, но не се стига до голям пробив. По този начин за по-големия Съюз остава тежка ипотека за бъдещето.
- Разпределението на местата в Европейския парламент се приспособява към новите съотношения, но и тук трябва да се отбележи несправедливо отношение при претеглянето на гласовете на новите страни членки, което трябва да бъде допълнително уговаряно в присъединителните договори.
- Правото на вето в засиленото сътрудничество се упражни в Ница, макар и не в областта на общата външна политика и политика на сигурност. Отварянето в посока на по-голяма гъвкавост се извърши с резерви, че то не бива да се отнася към нови сфери на политиката, че общата съвкупност от закони трябва да се съхранява и политиката за отбрана не бива да се изключва. С прокламиране на Хартата за основни права и Декларацията за бъдещето на Европа от Ница

държавните и правителствени ръководители поставят все пак началото на процеса на развитие след Ница, който насочва погледа си и към институционални въпроси. Сега на дневен ред е да се отграничат пълномощията на ЕС и на неговите държави членки, да се обясни статутът на Хартата за основни права, да се предприеме опростяване на Договорите и по-конкретно да се определи ролята на националните парламенти в архитектурата на Европа.

Един съобразен с целта график ще трябва да изтласка публичния дебат, допълнен с дискусиионни форми и разговори с експерти, в центъра на вниманието и би могъл да доведе през 2002 г. до свикване на събрание на представители от правителствата и парламентите за изработване на основа за преговори. Най-късно през 2004 г. трябва да бъде открита междуправителствена конференция с участието на кандидатите за присъединяване, която може да приключи още през същата година. Важни крайъгълни камъни в този процес са националните избори във Франция и Германия през 2002 г., изборите за Европейски парламент през 2004 г., както и назначаването на нова Комисия в началото на 2005 г. Разширяването на тази програма извън фиксираните в Декларация за бъдещето на Европа теми е недопустимо.

С Договора от Ница е налице още един документ на европейската дипломация и неговата нечетивност е още един пример за непрозрачността на системата на интеграция. Знак за това даде Ирландия, която с вота си през юни 2001 г. отхвърли Договора от Ница.