



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMANTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

БЕЛЕЖКА

Тематичен департамент Структурни и кохезионни политики

ДОГОВОРА ЗА РЕФОРМА И ВЛИЯНИЕТО МУ ВЪРХУ СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИ ПОЛИТИКИ: ПОЛОЖИТЕЛНО РАЗВИТИЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Октомври 2007

BG



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPEËN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMANTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Генерална дирекция „Вътрешни политики на ЕС“

Тематичен департамент „Структурни и кохезионни политики“

РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

**ДОГОВОРА ЗА РЕФОРМА И ВЛИЯНИЕТО МУ ВЪРХУ
СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИ ПОЛИТИКИ:
ПОЛОЖИТЕЛНО РАЗВИТИЕ ЗА
ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

БЕЛЕЖКА

Съдържание:

Тази бележка очертава пътя към нов договор и изследва влиянието му върху структурните и кохезионни политики. Тя обръща внимание също на реакциите и приноса на основните действащи лица, европейски институции и представители на гражданското общество: Парламент, Комисия, Европейска централна банка, Комитет на регионите, Европейска конфедерация на профсъюзите, като това са само някои от тях. И накрая, отбелязва вида на ратификациите, предвидени след приемане на окончателния текст.

P/V/COMM/NT/2007_03

10/10/2007

PE 397.235

BG

Настоящият документ е публикуван на следните езици:

- Оригинал: FR

- Преводи: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

Автор:

Ивана Кацарова

Тематичен департамент „Структурни и кохезионни политики”

Европейски парламент

B-1047 Брюксел

E-mail: ipoldepb@europarl.europa.eu

Ръкописът е завършен през октомври 2007 г.

Настоящата бележка е на разположение в интернет:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=BG>

Брюксел, Европейски парламент, 2007 г.

Изразените мнения са тези на автора и не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент.

Възпроизвеждането и преводът са разрешени, освен с комерсиална цел, посредством отбелязване на източника, предварителна информация от издателя и предоставяне на екземпляр на последния.

Съдържание

	Стр.
Въведение	1
1. Пристъпване към МПК	2
1.1. Решенията, взети по време на Европейския съвет	3
1.2. Свикване и протичане на МПК	3
1.3. Мандат на МПК	4
2. Влияние на бъдещия Договор за реформа върху структурните и кохезионни политики	10
2.1. Комисия по земеделие и развитие на селските райони	11
2.2. Комисия по култура и образование	12
2.3. Комисия по регионално развитие	14
2.4. Комисия по рибно стопанство	16
2.5. Комисия по транспорт и туризъм	17
3. Ролята на отделните европейски институции	19
3.1. Европейски парламент	19
3.2. Европейска комисия	20
3.3. Европейска централна банка	21
4. Становища на други европейски институции	23
4.1. Комитет на регионите	23
4.2. Европейски икономически и социален комитет	24
5. Становища и декларации на гражданското общество	25
5.1. Асамблея на европейските региони	25
5.2. Европейска конфедерация на профсъюзите	25
5.3. Международно движение за Европа	25
5.4. Младите европейски федералисти	26

5.5. Федерален съюз	26
5.6. Групата Амато	26
5.7. Европейски университетски институт - Флоренция	26
6. Какво мислят европейските граждани	28
7. Какво предстои да бъде направено	29

Въведение

Двадесет и първи век отправя нови предизвикателства като глобализацията, енергийната безопасност, борбата с климатичното затопляне, имиграцията, борбата с тероризма, но също така открива нови възможности. Европейското общество притежава таланта и способността да посрещне тези предизвикателства. И все пак, за да запази и затвърди тези ценности, Европа трябва да се адаптира и да се подготви за промяната. Също така трябва да се сдобие със средствата, за да превърне намеренията си в реалности.

Държавите-членки не могат сами да се справят с настоящите или бъдещи предизвикателства: тези предизвикателства могат да бъдат преборени ефикасно само колективно, като за тази цел ще бъдат създадени инструменти. Това е мисията на Европейския съюз (ЕС) и причината, поради която той трябва да разполага с добри договори, с добри институции и с добри работни методи.

Институциите и работните методи трябва да използват опростен процес по вземане на решения, адаптиран към бързите промени в съвременния свят. Също така те трябва да бъдат демократични, тъй като съвременното европейско общество има много високи очаквания по отношение на легитимност, прозрачност и отговорност. Легитимността на европейския проект трябва да се основава не само на действията му, но и на начина му на функциониране.

Макар и ратифициран в по-голяма част от държавите-членки, Конституционния договор не успя да постигне единодушие. Последващият период на размисъл обаче послужи на ЕС като трамплин за формулирането на новите възможни пътища.

Предвид застоя на процеса по ратификация на Договора за конституция, спешно трябваше да се реформира начина на функциониране на Европа.

Бяха премината различни етапи, водещи към институционален регламент, независимо дали става дума за рамката от юни 2006 г., приета от Европейския съвет, за декларацията от Берлин от март 2007 г. или за общото споразумение от юни 2007 г. относно елементите, които следва да бъдат изменени. Успоредно с това ЕС потвърди пред европейските граждани, че е решен да реформира политиките си, както по отношение на икономическия растеж, така и по отношение на създаването на работни места, енергетиката, миграцията, климатичните промени и иновациите.

В края на периода за политически консултации Европейският съвет от юни 2007 г. реши да свика междуправителствена конференция (МПК) през месец юли на същата година. За тази цел беше определен конкретен мандат, за да дефинира отделните елементи на реформата. Така мисията на МПК ще бъде да приеме текста на договор, за да засили ефикасността и демократичната легитимност на разширения Европейски съюз и да подобри кохезията на вътрешната му дейност.

Тази бележка очертава пътя към нов договор и изследва влиянието му върху структурните и кохезионни политики. Тя обръща внимание също на реакциите и приноса на основните действащи лица, европейски институции и представители на гражданското общество: Парламент, Комисия, Европейска централна банка, Комитет на регионите, Европейска конфедерация на профсъюзите, като това са само някои от тях.

И накрая, отбелязва вида на ратификациите, предвидени след приемане на окончателния текст.

1. Пристъпване към МПК

Приносът на Европейския парламент за Европейския съвет от 21-22 юни 2007 г. бе представен под формата на доклад на Elmar Brok¹ и Enrique Varon Crespo² относно *"Пътна карта за конституционния процес на Европейския съюз"*. Този доклад беше приет с широко мнозинство на 7 юни 2007 г.

Основното послание на доклада е, че Европейският парламент ще се противопостави на всеки проект за нов договор, който не би подобрил демокрацията, прозрачността и правата на гражданите. Депутатите отново изразиха подкрепата си във връзка със съдържанието и същността на Договора за конституция, които искат да запазят. Така, Европейският парламент настоя по-специално за запазване на всички основни принципи, включително двойствения характер на Европейския съюз като съюз на държави и граждани, върховенството на европейското право, новата типология на актовете и процедурите, йерархичната подчиненост на нормите и правосубектността на Европейския съюз. Депутатите поискаха също така запазването на Хартата на основните права и на нейния правно задължителен характер.

Между другото, Парламентът иска бъдещият договор да държи сметка за *"основните въпроси"*, които бяха повдигнати през периода на размисъл, както и да бъдат изяснени други въпроси, които вече са били разгледани в Договора за конституция като: борбата срещу промяната на климата, европейската солидарност в областта на енергетиката, съгласувана миграционна политика, европейския социален модел в контекста на демографските промени и глобализацията, борбата с тероризма, диалога между цивилизациите, ефективните общи механизми за координиране на икономическите политики в еврозоната (като същевременно се запази ролята на Европейската централна банка по отношение на паричната политика в съответствие с договорите), избирателните критерии и процедурите на Съюза за разширяване.

Освен това, депутатите припомниха, че Европейският парламент *"като единствената пряко избирана от гражданите институция на Европейския съюз"*, трябва да бъде напълно включен в работата на МПК на всички нива *"и в по-голяма степен, отколкото по време на МПК през 2003-2004 г."*

Това послание беше засилено от съвместния призив на Европейския парламент и на националните парламенти на 27-те държави-членки на ЕС, които се бяха събрали в Брюксел на 12 юни 2007 г., за да настояват Европейският съвет от 21 и 22 юни относно бъдещия Договор за ЕС да запази същността на Договора за конституция. По повод тази трета съвместна парламентарна конференция, под наименование *"Бъдеще за Европа: заедно, но как?"*, националните депутати на държавите-членки настояха също за зачитане на принципите на субсидиарност и за пропорционалност и пледираха за по-значима роля на националните парламенти в обществения законодателен процес, без при все това да изискват повече от вече предвиденото в проекта за Конституционен договор.

¹ Член на Европейската народна партия (Християндемократи) и на Европейски демократи.

² Член на Европейската социалистическа партия.

1.1. Решения, взети по време на Европейския съвет

Преговорите, които предшестваха срещата на Европейския съвет от 21-22 юни 2007 г., бяха дълги и трудни, но с огромни усилия беше постигнато споразумение относно свикването и мандата на МПК, натоварена да завърши и приеме новия Договор за ЕС. Рядко по обтегнатост напрежение беляза преговорите с Полша по въпроса за двойното мнозинство. Всички участници трябваше да направят отстъпки, но германското председателство (водено от канцлера Angela Merkel) успя да извади дебатите от застоя и да отвори пътя на нов договор, засилващ ефикасността на ЕС.

Европейският съвет изрази съгласие, че след две години на несигурност по отношение на процеса на реформа на договорите е настъпил моментът да се реши този въпрос, за да се продължи напред. Междувременно, периодът на размисъл беше позволил провеждането на широк публичен дебат и беше допринесъл да се подготви почвата с цел взимане на решение.

За тази цел, Европейският съвет прикани бъдещото председателство (португалско) да свика МПК преди края на месец юли 2007 г., веднага след като правните изисквания бъдат изпълнени.

1.2. Свикване и протичане на МПК

МПК трябва да води работите си съгласно условията на удобрения от Европейския съвет мандат. Конференцията беше открита на 23 юли 2007 г. и би следвало да приеме Договор за реформа на ЕС най-вероятно по повод неформалната среща на върха, която ще се проведе на 18 и 19 октомври 2007 г. в Лисабон, или във всички случаи до края на 2007 година, за да се предвиди достатъчно време за ратифицирането на този договор преди изборите за Европейски парламент през юни 2009.

МПК ще се проведе под общата отговорност на държавните и правителствените ръководители, подпомагани от членовете на Съвета по общи въпроси и външни отношения. Представител на Комисията ще вземе участие в работите на конференцията. Европейския парламент, с трима свои представители (Elmar Brok¹, Enrique Baron Crespo², Andrew Duff³), ще бъде тясно и конкретно свързан с работите на конференцията. Председателят на Европейския парламент, Hans-Gert Pöttering, ще вземе участие в заседанието на МПК на равнище държавни и правителствени ръководители. Генералният секретариат на Съвета ще бъде секретариат на конференцията.

Правните експерти (по двама на делегация) ще съставят проекта на текста. От последната седмица на месец август същите експерти ще се срещат редовно, за да преразглеждат по-подробно текста, преди дискусията по време на неформалното заседание, наречено „Гимних“, на 7 и 8 септември 2007 г. във Виана до Кастело в Португалия, където министрите ще разгледат по-трудните положения.

Дори основната работа на МПК да бъде ръководена от група юристи, Португалското председателство желае да придаде открит и прозрачен характер на тази МПК, тъй като това е процес, който засяга не само държавите-членки и институциите, но и гражданите.

¹ Вж. по-горе

² Вж. по-горе.

³ Член на Алианса на демократи и либерали за Европа.

Поради тази причина всички документи на МПК ще бъдат предоставени за публично ползване на уебсайта на Португалското председателство: www.eu2007.pt.

1.3. Мандат на МПК

Европейският съвет от юни 2007 г. прие конкретен мандат, плод на грижливо обмислен компромис, което гарантира, че МПК ще бъде по-скоро техническа, отколкото политическа, и че не ще могат да бъдат внасяни никакви допълнителни искания. Успоредно с многото положителни елементи, този компромис означава, че някои изменения, приети по време на МПК през 2004 г., не бяха запазени и че известен брой отклонения бяха допуснати за отделни държави-членки. Премахването на някои елементи, някои от които със символен характер (знамето, химна и девиза на ЕС), както и промените, които намаляват четивността на текста на договора, представляват необходимите елементи за общо споразумение, което да може да бъде прието от всички държави-членки.

Според Angela Merkel, срещата на върха беше успешна, не само защото позволи постигането на споразумение относно бъдещия договор, „*който запазва същността на Европейската конституция*”, но и защото беше възможно да се избегне разрива, който би причинил според нея „*загуба на доверие*” и дълбоко разделение в Европа.

Португалското председателство декларира чрез своя Министър на външните работи и настоящ председател на Съвета на ЕС, Luis Amado, че МПК ще се проведе „*при стриктно спазване на условията на одобрения мандат*”, който е „*изключителната основа и рамка на работата на МПК*”.

Мандатът на МПК, одобрен с единодушие, в крайна сметка е нещо повече от мандат. Той отбелязва подробно и ясно съдържанието на новия договор. Следователно внимателният прочит на „Заклученията на Председателството” позволява запознаването със съдържанието на Договора за реформа. Ето основните елементи на споразумението (всички приложими от влизането в сила на договора или нормално през 2009 г., с изключение на двойното мнозинство):

Общи наблюдения. Бъдещият договор ще внесе изменения в двата съществуващи договора: Договора за Европейския съюз (ДЕС), който ще запази сегашното си име и Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), който ще се нарича Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), (навсякъде думата „Общност“ ще се замени с думата „Съюз“). Тези два договора няма да имат конституционен характер. Терминологията, използвана навсякъде в Договорите, ще отразява тази промяна – няма да се използва терминът „конституция“, „министърът на външните работи на Съюза“ ще се нарича Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, названията „закон“ и „рамков закон“ отпадат, като се запазват съществуващите названия „регламенти“, „директиви“ и „решения“.

Също така, в изменените Договори няма да съдържат нито един член, който да посочва символите на ЕС като знаме, химн и девиз.

Относно върховенството на правото на ЕС МПК ще приеме декларация, позоваваща се на практиката на Съда на Европейския съюз. Тъй като членът за върховенството на правото на Съюза няма да е възпроизведен в ДЕС, МПК ще приеме следната Декларация (№ 27), придружена от становището на Правната служба на Съвета:

„Конференцията припомня, че съгласно установената практика на Съда на ЕС Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат върховенство над правото на държавите-членки при условията, определени във въпросната практика.“

Становище на Правната служба на Съвета

от 22 юни 2007 г.

От практиката на Съда на Европейските общности следва, че върховенството на правото на Европейската общност е основен принцип на общностното право. Според Съда, този принцип е присъщ на специфичното естество на Европейската общност. По времето на първото решение от тази установена съдебна практика (Costa/ENEL, 15 юли 1964 г., дело 6/64) в договора не се споменава за върховенство. Това положение остава непроменено. Фактът, че принципът на върховенството няма да бъде включен в бъдещия договор, по никакъв начин не променя съществуването на принципа и наличната практика на Съда на Европейските общности”.

Харта на основните права. Дори и пълният текст на хартата да не фигурира в договора, Хартата ще има правно обвързващ характер навсякъде в ЕС, с изключение на Обединеното кралство и Полша. Между другото, тя ще бъде придружена от едностранна декларация на (№ 51):

„Хартата по никакъв начин не засяга правото на държавите-членки да законодателстват в сферата на обществения морал, семейното право, както и защитата на човешкото достойнство и зачитането на физическата и морална неприкосновеност на човека.“

По молба на делегациите на тези две държави, протокол № 7 уточнява, че:

- Хартата не разширява способността на Съда на Европейските общности, или на всеки друг съд или правораздавателен орган на Обединеното кралство, да постанови, че законовите, подзаконовите и административни разпоредби, практики или действия на Обединеното кралство са несъвместими с основните права, свободи и принципи, които се потвърждават в нея;
- нищо в Хартата не може да създава законни права, приложими за Полша или Обединеното кралство, освен дотолкова, доколкото Полша или Обединеното кралство са предвидили такива права в националното си право;
- дотолкова, доколкото разпоредба от Хартата се позовава на национално право и практика, тя се прилага само в Полша или в Обединеното кралство дотолкова, доколкото правата и принципите, съдържащи се в нея, се признават в правото или практиката на Полша или Обединеното кралство.

Правните експерти, които подготвят окончателната версия на проекта, накрая постигнаха консенсус. Така, пълният текст на Хартата ще бъде публикувана в Официален вестник на Европейския съюз с бележка в договора, препращаща към тази публикация. Също така, Хартата ще бъде тържествено оповестена от председателите на трите институции (Съвет, Комисия, Европейски парламент) преди подписването на договора. Британските и полски дерогации по отношение на прилагането на Хартата на територията на тези държави ще бъдат вписани в протоколите.

Разпоредби относно институциите. Институционалните промени, съгласувани от МПК от 2004 г., ще бъдат включени отчасти в ДЕС и отчасти в Договора за функционирането на Съюза.

Новият дял III ще представлява общ преглед на институционалната система и ще възпроизведе институционалните промени в съществуващата система, т.е. членовете относно институциите на Съюза, Европейския парламент (нов състав), Европейския съвет (превръщането му в институция, в това число начините на гласуване и създаването на длъжността председател), Съвета (въвеждането на система за гласуване, основана на двойно мнозинство и промени в системата на шестмесечно председателство на Съвета с възможност за изменението ѝ), Европейската комисия (нов състав и укрепване на ролята на председателя), министъра на външните работи на Съюза (създаване на нова длъжност, чието название се променя на Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност) и Съда на Европейския съюз.

Разширяване на процедурата за съвместно вземане на решение. Разширяването на обхвата на процедурата за съвместно вземане на решения (броят на областите ще се увеличи от 37 на 86) ще постави Европейския парламент наравно със Съвета при приемането на голяма част от законодателството на ЕС. Това ще обхване ключови области от политиката, включително свободата, сигурността и правосъдието. Парламентът също ще придобие важни нови правомощия в областта на бюджета и международните споразумения.

Разширяване на гласуването с квалифицирано мнозинство. Гласуването с квалифицирано мнозинство ще се прилага в 51 допълнителни области, между които съдебното и полицейско сътрудничество, образованието, икономическата политика. Условието за единодушие ще остане в сила за външната политика, социалното осигуряване, данъчната система и културата. Великобритания получи дерогация относно съдебното и полицейско сътрудничество.

Двойно мнозинство. Окончателно приетото решение предвижда няколко етапа преди същинското прилагане на двойното мнозинство (55% от държавите-членки, представляващи най-малко 65% от населението на ЕС) през 2017 г:

- запазване на разпоредбите на Договора от Ница (пропорционална тежест на гласовете) до 31 октомври 2014 г.;
- последвано от преходен период от 1 ноември 2014 г. до 31 март 2017 г., по време на който ще се прилага двойното мнозинство, освен ако някоя от държавите-членки не поиска прилагането на разпоредбите на Договора от Ница.

Освен това, до 31 март 2017 г., държава-членка може да се позове на „*компромиса Йоанина*“. Този компромис, приет през 1994 г., позволява на Председателството да поиска ново разглеждане на текст, когато известен брой държави-членки искат да се противопоставят на този текст и се доближават до блокиращо малцинство, без да го постигат. Считано от 1 април 2017 г., прилагането на двойното мнозинство с възможност за позоваване на „*компромиса Йоанина*“ ще бъде по-лесно, отколкото по време на преходния период.

Постоянно председателство. Назначаване на председател на Европейския съвет, който ще председателства ЕС с мандат от две години и половина, еднократно подновяем. Тази

нова институция ще сложи край на системата на ротационно председателство. Длъжността на председателя ще бъде несъвместима с каквато и да е друга национална отговорност.

Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. По молба на няколко държави (Обединено кралство, Холандия, Чешка република), званието „европейски министър” беше премахнато. Бъдещият „Върховен представител” ще изпълнява функциите, упражнявания до този момент от Висшия представител по обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и от Европейския комисар по външни отношения. Той ще бъде заместник-председател на Комисията и ще председателства Съвета по общи въпроси.

Засилено сътрудничество, външна дейност, ОВППС. Разпоредбите относно „засиленото сътрудничество” бяха подобрени и ще могат да бъдат въведени от девет държави-членки, дори и след като броят им надхвърли 27. Процедурите за допускане на нови участници ще бъдат общностни, с изключение в случаите на засилено сътрудничество в областта на отбраната.

Освен това, МПК ще приеме следната декларация (№ 30): *„Конференцията подчертава, че разпоредбите на Договора за Европейския съюз относно общата външна политика и политика на сигурност, включително създаването на длъжността върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и установяването на Служба за външна дейност, не накърняват съществуващите понастоящем отговорности на държавите-членки при определянето и провеждането на тяхната външна политика, нито националното им представителство в трети страни и в международни организации.*

Конференцията също така припомня, че разпоредбите, които уреждат общата политика за сигурност и отбрана, не засягат специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на държавите членки. Тя подчертава, че Европейският съюз и държавите-членки ще останат обвързани от разпоредбите на Устава на Организацията на обединените нации, и по-конкретно от основната отговорност на Съвета за сигурност и неговите членове за поддържане на международния мир и сигурност.”

Също така, ще бъде посочено ясно, че ОВППС е предмет на специфични процедури и правила. Ще бъде предвидена и специфична правна основа за защитата на личните данни в областта на ОВППС, що се отнася до обработването на тези данни от държавите-членки в изпълнение на дейностите, произтичащи от ОВППС и ЕПСО, както и движението на тези данни.

Съдебно сътрудничество. В главата относно съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси членът за това сътрудничество ще бъде променен, така че да определи ролята на националните парламенти в клаузата за преход относно семейното право.

В главите относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество в членовете относно взаимното признаване на присъди, минималните правила по отношение квалифицирането на престъпленията и определянето на санкции, Европейската прокуратура и полицейското сътрудничество ще бъде включен

нов механизъм, който ще позволява на някои държави-членки да пристъпят към приемането на мерки в тази област, а други да не участват.

Освен това приложното поле на Протокола относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия (1997 г.) ще бъде разширено и ще включва, по отношение на Обединеното кралство и при същите условия, главите относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и относно полицейското сътрудничество.

Разграничаване на компетенциите. МПК ще приеме декларация (№ 28) относно разграничаването на компетенциите, според която *„...всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза в Договорите, принадлежи на държавите-членки. Когато Договорите предоставят на Съюза споделена с държавите-членки компетентност в определена област, държавите-членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил или е решил да прекрати упражняването на своята компетентност. Последната ситуация може да възникне, когато компетентните институции на Съюза решат да отменят законодателен акт, в частност за да гарантират по-добре постоянното спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност.“*

Освен това, ще бъде приложен като анекс протокол (№ 8) относно споделените компетенции. Той ще уточнява по-точно, че *„...когато Съюзът е предприел действия в определена област, обхватът на това упражняване на компетентност обхваща само елементите, уредени от въпросния акт на Съюза, и следователно не покрива цялата област.“*

Контрол на принципа за субсидиарност от националните парламенти. Националните парламенти ще разполагат с механизъм за предварително наблюдение (засилен по отношение на Конституционния договор), за да оспорват проекти за европейски законодателни актове, които според тях не са в съответствие с принципа на субсидиарност. Срокът за представяне на мотивирано становище по този въпрос ще бъде удължен от шест на осем седмици. Европейската комисия ще трябва да преразглежда всеки оспорван проект с обикновено мнозинство на националните парламенти. В такъв случай ще може да поддържа, измени или оттегли предложението си. В случай че реши да поддържа проекта, Комисията ще трябва да обоснове решението си с мотивирано становище. Това мотивирано становище, както и мотивираните становища на националните парламенти, трябва да бъдат предадени на законодателните органи на ЕС, за да бъдат взети предвид в законодателната процедура.

Това ще задейства конкретна процедура: преди да приключи първото четене в рамките на обикновената законодателна процедура, законодателят (Съветът и Парламентът) разглежда съвместимостта на законодателното предложение с принципа на субсидиарност, като взема под внимание по-специално основанията, които са изразени и споделяни от мнозинството национални парламенти, както и обосноващото становище на Комисията. Ако при прилагане на мнозинство от 55 % от членовете на Съвета или мнозинство на получените гласове в Европейския парламент законодателят прецени, че предложението не е съвместимо с принципа на субсидиарност, законодателното предложение повече няма да се разглежда.

Клауза за гъвкавост. В члена относно тази клауза ще бъде добавен параграф, според който този член не може да служи за основа за постигането на цели от ОВППС.

МПК ще приеме също така следната декларация (№ 37): *„Конференцията подчертава, че в съответствие с установената практика на Съда на Европейския съюз членът, който е неделима част от институционална система, основана на принципа на предоставените компетенции, не може да служи като основа за разширяване на обхвата на компетенциите на Съюза извън общата рамка, установена от всички разпоредби на Договорите и в частност от разпоредбите, които определят задачите и дейностите на Съюза. Във всеки случай този член не може да се използва като основа за приемането на разпоредби, които по същество и като последици биха довели до изменение на Договорите, което убягва на предвидената от Договорите за тази цел процедура.“*

Услуги от общ интерес. Протокол № 9, отнасящ се до този въпрос:

- признава принципа за универсален достъп до услугите от общ икономически интерес, както и съществената роля и „широките възможности“ на националните, регионални и местни органи в тази област;
- уточнява, че европейските договори *„по никакъв начин не засягат компетентността на държавите-членки по отношение на нестопанските услуги от общ интерес.“* Това уточнение изяснява проблем, считан като основен за европейския обществен модел.

Енергийна безопасност. В члена относно мерките при възникване на тежки затруднения при доставките на определени продукти ще се добави позоваване на духа на солидарност между държавите-членки, и по-специално в областта на енергетиката.

Също така ще бъде добавена нова точка относно подпомагането на взаимовръзките на енергийните мрежи.

Промени в климата. Ще бъде внесено ново позоваване на конкретната потребност от борба с изменението на климата чрез мерки на международно равнище.

Заклучителни разпоредби. Европейският съюз ще има юридическа правосубектност, но МПК ще приеме по този въпрос следната декларация (№ 32): *„Конференцията потвърждава, че фактът, че Европейският съюз има юридическа правосубектност, по никакъв начин не го оправомощава да законодателства или да действа извън компетенциите, които държавите-членки са му предоставили в Договорите“.*

Ще бъдат включени членове относно доброволното оттегляне на държава-членка и процедурата по преразглеждане.

В члена относно критериите за избираемост и процедурата за присъединяване към Съюза позоваването на принципите ще бъде заменено с позоваване на ценностите на Съюза и ще се добави ангажимент за поддържането на тези ценности, задължение Европейският парламент и националните парламенти да бъдат нотифицирани за молбите за членство в Съюза и позоваване за вземане под внимание на критериите, договорени от Европейския съвет.

2. Влияние на бъдещия Договор за реформа върху структурните и кохезионни политики

От подписването на Договора от Рим насам влизането в сила на Договора за реформа ще представлява най-голямото сътресение. Новият договор включва множество нововъведения, които ще имат неоспоримо влияние върху дейността на Европейския парламент, и по-специално на неговите парламентарни комисии. Последиците от някои от тези нововъведения ще бъдат с хоризонтален характер, други по-скоро със секторен.

Пресилено е да се заключи, че пряка последица от промените в някои законодателни процедури ще е нарастване на нормативните дейности на Европейския парламент. Така, Договорът за реформа утвърждава съвместното вземане на решение като обикновена законодателна процедура. Далече от това да бъде чисто терминологична промяна, той ще изрази реалността на безпрецедентното разширяване на тази процедура, която ще се прилага занапред за по-голяма част от законодателните актове. Правните основи, предмет на съвместното вземане на решение, ще се увеличат от 37 на 86.

В действителност, разширяването на гласуването с квалифицирано мнозинство и на съвместното вземане на решение, въвеждането на нови специфични правни основи в някои сектори, създаването на делегирани актове са също в същата степен елементи, предназначени да разширят дейностите на парламентарните комисии, отговарящи за структурните и кохезионни политики¹.

Дори и по-голяма част от коментаторите да свързват засиленото сътрудничество (възможността за най-малко 9 държави-членки да напреднат в ключови политически области) със съдебното и полицейско сътрудничество и политиката за отбрана, не е невъзможно някои държави-членки да изберат да се възползват от тази възможност в някои области на структурните и кохезионни политики.

Освен това, новият договор предвижда разпоредби, наречени „за преход”, позволяващи да се разшири приложното поле на гласуването с квалифицирано мнозинство и на обикновената законодателна процедура. Така, по отношение на законодателната процедура занапред ще бъде възможно заменянето на специалните законодателни процедури с обикновени, без да се преминава през механизма на МПК, предполагащ ратифицирането от всички държави.

Обща разпоредба за преход предвижда, че Европейският съвет може да разреши с единодушие и след одобрение от Европейския парламент, прибегването до обикновена законодателна процедура за всяка съществуваща правна основа, при условие, че в срок от шест месеца не се противопостави нито един национален парламент.

Също така са предвидени специфични разпоредби за преход в областта на социалната политика, на околната среда и семейното право. В тези случаи, Съветът трябва да се

¹ По-точно става дума за следните комисии: Комисия по земеделие и развитие на селските райони, Комисия по култура и образование, Комисия по регионално развитие, Комисия по рибно стопанство, Комисия по транспорт и туризъм. Тези комисии ще се възползват от въвеждането на 4 правни основи за обикновената законодателна процедура: 1 за селското стопанство, 1 за регионалната политика, 1 за рибното стопанство и 1 за транспорта.

произнесе с единодушие и след консултиране с Парламента. Следователно, националните парламенти няма да вземат участие при активирането на тези разпоредби за преход.

Тези клаузи за преход представляват едно от най-важните нововъведения в договора. Те отварят път не само на разширяването на гласуването с квалифицирано мнозинство, но също така и на ролята на Европейския парламент в областите, в които не е равнопоставен на Съвета.

2.1. Комисия по земеделие и развитие на селските райони

Увеличаването на правомощията на Европейския парламент няма да засегне по един и същи начин всички комисии, отговарящи за структурните и кохезионни политики. Областите на селското и рибното стопанство (както ще видим по-долу) ще претърпят най-значимите процедурни промени, с въвеждането на съвместното вземане на решение, което занапред ще се нарича обикновена законодателна процедура.

Ако Договорът за реформа влезе в сила, всички най-важни решения в областта на общата селскостопанска политика (ОСП) ще бъдат предмет на съвместното вземане на решение на Европейския парламент (ДФЕС¹, чл. 37, параграф 2а). Все пак, уместно е да премерим този оптимизъм, тъй като Европейският парламент ще изгуби по същия повод консултативната си власт в случай на европейски регламенти и решения по въпроси от съществено значение за ОСП като установяване на цените, помощи и мерки за контрол на предлагането (ДФЕС, чл. 37, параграф 2а):

"Съветът, по предложение на Комисията, приема мерките относно установяването на цените, удържките, помощите и количествените ограничения..."

Втората голяма промяна в областта на селското стопанство е, че то няма да бъде повече изключителна компетенция на ЕС, а ще стане споделена компетенция с държавите-членки (ДФЕС, чл. 4, параграф 2, буква г), което ще гарантира по-голямо зачитане на принципа на субсидиарност в тази област. Това ще доведе до по-удобно пренареждане на ОСП в институционалната архитектура.

Що се отнася до бюджетните разпоредби, Договорът за реформа ще внесе дългоочаквано изменение по същество: премахване на разграничаването между задължителни и незадължителни разходи. Това формално разграничаване, произтичащо от действащите договори, имаше пряко влияние върху ОСП и практически съвпадале с двата съществуващи стълба (пазарна политика, от една страна, и политика за развитие на селските райони, от друга страна). Значението на тази промяна все още остава да бъде обмислено в бъдещите дискусии относно годишните бюджети.

За сметка на това, с основание може да съжаляваме, че целите на ОСП, дефинирани преди повече от половин век, са възпроизведени в същия вид в чл. 33, параграф 1 (ДФЕС):

- a) *да се увеличава селскостопанската производителност чрез развитие на техническия прогрес и чрез осигуряване на рационалното развитие на*

¹ Бъдещият Договор за реформа ще внесе изменения в двата съществуващи договора: Договора за Европейския съюз (ДЕС), който ще запази сегашното си име и Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), който ще се нарича Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

селскостопанското производство и оптимално използване на производствените фактори, в частност на работната ръка;

- б) *по този начин да се гарантира справедлив жизнен стандарт за селскостопанската общност, в частност чрез увеличаване на индивидуалните доходи на лицата, заети в селското стопанство;*
- в) *да се стабилизируют пазарите;*
- г) *да се гарантира снабдяването;*
- д) *да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.*

Това остаряло определение очевидно не включва по-голяма част от елементите на новата ОСП като: приоритет на целта за стабилност на дохода над всяка друга цел, значение на развитието на селските райони, действащи механизми и принципи в пазарната политика (всеобщо разделяне на помощите, екологична обусловеност, модулация, финансова дисциплина, гъвкавост на управлението), признаване на мултифункционалния характер на селското стопанство, нови изисквания на обществото по отношение на селското стопанство (защита на потребителите, опазване на околната среда, биоразнообразие, защита на благосъстоянието на животните), необходима съвместимост на ОСП с мултилатерализма (СТО) и преференциалните споразумения (MERCOSUR, АСП, EUROMED).

Очевидно е, че са необходими още усилен размишления по тези въпроси, за да се дефинират новите цели, които да съответстват в по-голяма степен на безпрецедентното развитие на селското стопанство през последните 50 години. Без съмнение, една от основните причини, които допринесоха за липсата на желание за изменение на главата относно селското стопанство на договора, беше съществуващото разногласие между Съвета и останалите институции относно концепцията за една нова ОСП. Остава да се надяваме, че тази така дългоочаквана промяна ще бъде извършена при следваща ревизия.

2.2. Комисия по култура и образование

Културната политика доста късно придоби правни основи с Договора от Маастрихт, но Договорът за реформа ще даде нов тласък на културата, допринасяйки за обогатяване на дейността на Общността посредством културното измерение.

В действителност, тя се споменава още в Преамбюла на Договора, според който се вдъхновява „от културното, религиозно и хуманистично наследство на Европа”.

Член 3, параграф 3 на Договора отбелязва зачитането на „богатото ѝ културно и езиково многообразие” и „опазването и развитието на европейското културно наследство” сред целите на Съюза.

Културата е част от областите, в които Съюзът разполага с компетентност да предприема действия за подкрепа, координиране и допълване на дейността на държавите-членки, без при все това да заменя тяхната компетентност в тези области (ДФЕС, чл. 6е). Разбира се, не става дума да се развива една политика на хармонизиране, която би нарушила целите за културно многообразие в ЕС, а да се засили развитието на културното сътрудничество на нивото на Общността (ДФЕС, чл. 151, параграф 2).

„Действията на Съюза са насочени към поощряване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо, подкрепа и допълване на техните действия в следните области:

- а) усъвършенстване на знанията и разпространяване на културата и историята на европейските народи;*
- б) опазване и закрила на културното наследство от европейско значение;*
- в) културен обмен с нетърговска цел;*
- г) художествено и литературно творчество, включително в аудиовизуалния сектор”.*

Последната цел беше постигната по-специално чрез вземането предвид на културата в другите политики на Съюза, като по този начин тя беше утвърдена в по-голяма степен.

В същото време, най-важното нововъведение в договора се отнася до изричното включване на спорта сред областите, в които ЕС може да предприема действия за подкрепа, координиране и допълване (ДФЕС, чл. 6е). Понастоящем, спортът се урежда от голямо разнообразие от членове и глави на ДЕО, въпреки че те не го споменават непременно. По специално става дума за чл. 39-55 (Свободно движение на хора, услуги и капитали), чл. 81-89 (Политика на конкуренция), чл. 149-150 (Образование, професионална квалификация и младеж), чл. 151 (Култура) и чл. 152 (Здравеопазване).

Докато тези членове ще останат в приложение, Договорът за изменение ще внесе някои съществени промени. Занапред думата „спорт” ще бъде включена в заглавието на главата. Така, поставен под тази нова правна основа, спортът ще се урежда от обикновената законодателна процедура. Освен това, чл. 149 на ДЕО е изменен както следва:

- в параграф 1 се добавя следната алинея:
„Съюзът допринася за поощряването на ролята на спорта в европейския живот, като отчита в същото време спецификите му, структурите, основаващи се на доброволното участие, както и неговата социална и възпитателна функция”
- в параграф 2 в края на петото тире се добавят думите *„... насърчаване на участието на младите хора в демократичния живот на Европа”;*
- следното тире е добавено като последно тире:
„- развиване на европейското измерение в спорта чрез поощряване на равнопоставеността и принципа на откритост в спортните състезания и сътрудничеството между организациите, отговарящи за спорта, както и чрез закрила на физическата и морална неприкосновеност на спортистите, по-специално на най-младите сред тях.”

Редакцията на тези членове, които се отнасят до социалната и възпитателна функция на спорта, но също така и до някои аспекти на професионалния спорт, отбелязва желанието на ЕС да адаптира компетенциите си в тази област по отношение на ситуацията в момента. Също така, измененият член 149, параграф 3 дава международно измерение на мерките, които ЕС може да вземе в областта на спорта, като едновременно с това поощрява сътрудничеството и инициативите с трети страни и международни организации.

Друго важно изменение: Договорът въвежда гласуването с квалифицирано мнозинство в областта на културата на мястото на гласуването с единодушие (чл. 151, параграф 5). Тази промяна в законодателната процедура ще намали продължителността на преговорите за културна програма и ще позволи по същия повод на тази културна програма да бъдат отдадени реални приоритети. Ако Договорът за реформа бъде ратифициран, това ще укрепи значително правомощията на Европейския парламент.

Също така, договарят ще подобри парламентарния контрол на търговската политика на ЕС, какъвто до преди това не съществуваше. Тази промяна ще окаже влияние върху Комисията по култура и образование, доколкото тази търговия предполага обмен на културни и аудиовизуални услуги. (чл. 188В ДФЕС).

И все пак, можем да съжаляваме, че Хартата на основните права няма да бъде възпроизведена изцяло в новия договор. При все това, тя ще има правно обвързващ характер навсякъде в ЕС, с изключение на Полша и Обединеното кралство. Това ще окаже влияние върху известен брой области от компетенцията на Комисията по култура и образование, и по-специално: образование и професионална квалификация (чл. 14 и 15 на Хартата); политика на комуникации (чл. 11, 41, 42 и 44) и многоезичие (чл. 21 и 22).

Членовете относно образованието, професионалната квалификация и младежта (чл. 149 и 150) не претърпяха промени.

2.3. Комисия по регионално развитие

Договарят за реформа въвежда някои съществени промени, които в случай на ратификация ще имат силно влияние върху дейностите на Комисията по регионално развитие. Така той отговаря на дългото очакване на Европейския парламент.

Тези промени, които вървят ръка за ръка с по-добро дефиниране на разпределението на компетенциите в ЕС, представляват значителен напредък, тъй като занапред ще бъде по-лесно да се установява най-адекватното ниво на отговорност.

Първото важно изменение се отнася до въвеждането на понятието „териториално единство“ и признаването му като цел (чл. I-3, параграф 3). Също така, териториалното единство е посочено като споделена компетенция на ЕС (ДФЕС, чл. I-4в).

В следствие на многократните молби на Европейския парламент, заглавието на дял XVII на ДФЕС занапред ще бъде „Икономическо, социално и териториално единство“. В член 158, определящ кохезионната политика, ще бъде добавена нова алинея. Тя дава по-точна и пълна дефиниция на регионите, засегнати от тази политика:

„Измежду тези региони, специално внимание се обръща на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони.“

Освен това, декларация № 17 на МПК уточнява, че: „... посоченото в член 158 понятие „островни региони“ може да означава също островни държави в тяхната цялост, стига да са налице всички необходими условия“

Другото важно изменение засяга законодателната процедура, използвана при гласуването на Общия регламент, приложим за Структурните фондове. Процедурата по съгласуване е заменена с обикновената законодателна процедура (ДФЕС, чл. 161), която дава на Европейския парламент така очакваните правомощия, като го поставя на равна основа със Съвета.

Хартата на основните права, дори и да не е възпроизведена в Договора, признава по-конкретно в преамбюла си „националната идентичност на държавите-членки и организирането на държавността на национално, **регионално и местно равнище**”.

Освен това, Договорът за реформа (чл. I-5, параграф 3) разширява приложното поле на принципа на субсидиарност не само при дефинирането на отношенията между европейските институции и държавите-членки, но и на ниво регионални и местни органи:

*„... Съюзът действа само и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки **както на централно, така и на регионално и местно равнище**, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза”.*

Между другото, член I-8А, параграф 3 потвърждава, че решенията трябва да бъдат вземани „възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите”.

Що се отнася до жалбите пред Съда на Европейския съюз за неспазване на принципа на субсидиарност, член 8 на Протокола предвижда, „Комитетът на регионите също може да завежда такива жалби срещу законодателни актове, за чието приемане Договорът за функционирането на Съюза предвижда неговото консултиране”. Тази нова функция би трябвало да насърчи за в бъдеще едно още по-тясно сътрудничество между Европейския парламент и Комитета на регионите.

Също така бяха внесени нови разпоредби относно регионалните държавни помощи. Настоящият чл. 87, параграф 2 (в) на ДЕО предвижда дерогация за държавните помощи за регионите в Германия, които са били засегнати от разделението на Германия. ДФЕС изменя тази разпоредба, като предвижда възможното ѝ отменяне:

„Пет години след влизането в сила на Договора за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, Съветът, по предложение на Комисията, може да приеме решение за отмяна на настоящата буква”.

В следствие на многобройните препоръки на Европейския парламент, специфичните разпоредби за ултрапериферните региони бяха засилени в настоящия чл. 87, параграф 3, буква а) с добавянето на следната част от изречение (по-долу в bold):

3. *За съвместими с общия пазар могат да се приемат:*

а) *помощите за насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост, както и тези на регионите, посочени в член III-424¹, като се вземе предвид структурната, икономическата и социалната ситуация в тях*

¹ Гваделупа, Френска Гвиана, Мартиника, Азорски острови, Реюнион, Мадейра и Канарски острови.

Що се отнася до икономическото и социално единство, особено внимание е обърнато на държавните помощи за „селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони” (ДФЕС чл.158).

Освен това, протокол № 9 признава принципа за универсален достъп до услугите от общ икономически интерес, както и съществената роля и „широките възможности” на националните, регионални и местни органи в тази област.

Ако евентуално Договорът за реформа не бъде ратифициран, това би имало отрицателно влияние върху процеса по вземане на решение по отношение на регионалната и кохезионна политика.

На първо място, Европейският парламент ще бъде лишен от пристъпването към обикновена законодателна процедура. Парламентът вече подчерта, че процедурата по съгласуване за приемането на Общия регламент, не му е позволила да се намеси достатъчно в решенията относно Структурните и кохезионни фондове, като се има предвид невъзможността да внесе изменения в предложението на Комисията или в общата позиция на Съвета, противно на процедурата по съвместно вземане на решение.

За съжаление по настоящем не съществува ясна правна основа в договорите относно териториалното единство. При отсъствие на обвързваща правна основа, териториалното измерение на кохезионната политика, като необходимо и неразделно допълнение към целта за социално и икономическо единство, би могло да бъде пренебрегнато от държавите-членки в оперативните им програми.

2.4. Комисия по рибно стопанство

Както вече беше отбелязано по-горе, увеличаването на правомощията на Европейския парламент няма да засегне по един и същи начин всички комисии, отговарящи за структурните и кохезионни политики. Областта на рибното стопанство – с тази на селското стопанство – е една от областите, които ще претърпят най-важни процедурни промени с въвеждането на обикновената законодателна процедура.

Рибното стопанство (с изключение на съхранението на биологичните морски ресурси, което остава изключителна компетенция на ЕС) е посочено в чл. 4, параграф 2, буква г), който уточнява споделените компетенции на ЕС и държавите-членки.

По силата на съществуващите договори, рибното стопанство остава единствената обща европейска политика при която процесът по вземане на решение е изцяло предмет на процедура по консултиране. Измененият чл. 37, параграф 2а на ДФЕС, предвижда обикновената законодателна процедура да обхване и общата риболовна политика (ОРП).

Ако новият договор влезе в сила, най-после Европейският парламент ще придобие реални правомощия в процеса по вземане на решение относно основните ръководни насоки, приложими в този сектор.

Основното конкретно нововъведение се отнася до въвеждането на „рибното стопанство” в заглавието на дял II на ДФЕС, дори и да продължава да съществува успоредно със „селското стопанство”. За сметка на това, тази глава не съдържа ясни разпоредби относно общата политика в областта на риболова и аквакултурата.

Общата риболовна политика без съмнение отбеляза значително развитие през последните двадесет години, по такъв начин, че днес представлява отделна секторна политика на Общността, преследваща свои собствени цели. При все това, новият договор не определя специфични цели, нито начини за постигането им. При това положение, някои от целите, определени в чл. 33, параграф 1 на ДФЕС и посочените в чл. 33, параграф 2 средства за постигането им, се отнасят само за общата селскостопанска политика, дори и да се счита, че тези членове следва да се прилагат и в селското стопанство, и в рибното стопанство. (вж. *supra* в точка 3.1).

Твърде различният характер на дейностите в тези два сектора прави положението двусмислено. За съжаление, в Договора за реформа няма никакво позоваване относно дългосрочната експлоатация на живите водни ресурси и на продуктите на аквакултурата в контекста на устойчивото развитие, като едновременно с това да се осигурява равновесие в социален, икономически и екологичен аспект. Секторът изпитваше силна нужда в това отношение, която за съжаление не намери отговор.

Също така, за съжаление, новият договор не посочва конкретно финансовия инструмент за ориентиране на рибарството измежду Структурните фондове.

За сметка на това, Парламентът се поздравява за признаването на принципа за субсидиарност в Договора за реформа и констатира, че в областта на рибарството установяването на регионални консултативни съвети може да се счита като съответстващо с този важен принцип и като стъпка към връщането на управлението на рибарството на местно равнище на вземане на решения (чл. I-5, параграф 3).

„... Съюзът действа само и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки както на централно, така и на регионално и местно равнище...”

Европейският парламент неотстъпно настоя да бъде искано одобрението му (процедура по съгласуване) за приемането на всяко международно споразумение в областта на рибарството. Новият чл. 188 Н (ДФЕС), който заменя чл. 300 (ДЕО), отговаря на това искане и би могъл в определен срок да допринесе до укрепване на ролята на Европейския парламент при сключването на такива споразумения.

2.5. Комисия по туризъм и транспорт

Транспортната политика отдавна беше поставена на равнище Общност, в този смисъл, промените, внесени от Договора за реформа, са малки.

Тя е посочена в чл. 4, параграф 2 на ДФЕС, който уточнява споделените компетенции на ЕС и държавите-членки, и по-специално в букви ж) (транспорт) и з) (трансевропейски мрежи).

Член 78 на ДЕО, като се позовава на трудностите, срещнати от Германия заради разделението ѝ, въвежда малка промяна:

„Пет години след влизането в сила на Договора за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, Съветът, по предложение на Комисията, може да приеме решение за отмяна на настоящата буква”.

Новият параграф 2 на чл. 80 (ДФЕС) признава официално практиката по съвместно вземане на решение, *de facto* вече използвана в морския и въздушния транспорт:

„Европейският парламент и Съветът могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, да приемат съответните разпоредби относно морския и въздушния транспорт. Те вземат решение след консултация с Комитета на регионите и с Икономическия и социален комитет”

За сметка на това, областта на туризма ще се възползва от няколко нови важни разпоредби.

Туризмът е посочен в чл. 6, параграф 2 на ДФЕС, който уточнява, че ЕС разполага с компетенцията да предприема действия за подкрепа, координиране и допълване на дейността на държавите-членки.

Между другото, Договорът за реформа ще предложи ясна правна основа, за да може Европейският парламент да предприема действия за подкрепа, които да позволят утвърждаването на идентичността на сектора на туризма. Новият дял XXI на ДФЕС занапред ще бъде посветен конкретно на туризма. Неговият чл. 176 Б предвижда:

„Съюзът допълва действията на държавите-членки в сектора на туризма, по-специално чрез насърчаване на конкурентоспособността на предприятията в Съюза в този сектор. За тази цел дейността на Съюза е насочена към:

- а) насърчаване на създаването на благоприятна среда за развитието на предприятията в този сектор*
- б) насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки, по-специално чрез обмен на добри практики”*

И все пак, основното нововъведение на проекта се отнася до законодателната процедура. Ако новият договор бъде ратифициран, Съюзът би могъл да законодателят конкретно по отношение на туризма, за да установява *„специфични мерки за допълване на действията, предприети в държавите-членки за постигане на целите, посочени в настоящия член”*, но без това да засяга *„хармонизацията на законите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки”*.

3. Ролята на отделните европейски институции

Член 48 от Договора за ЕС дава на Европейския парламент и на Комисията правото да представят становище в полза на свикването на МПК от Председателя на Съвета, с цел да се определят с общо съгласие измененията и допълненията, които предстои да бъдат направени в договорите. В случай на институционални промени във валутната област, следва да се проведе консултация и с Европейската централна банка.

Съответно, Съветът на министрите от 16 юли 2007 г., без дебати, даде зелена светлина на свикването на МПК (23 юли 2007 г.), която да завърши новия Договор за ЕС на основата на мандата за преговори, приет от Европейския съвет през юни 2007 г.

3.1. Европейски парламент

Най-важното (от демократична гледна точка) становище е това на Европейския парламент, тъй като в него дебатът беше публичен и всички мнения бяха широко изразени.

Европейският парламент се намесва категорично два пъти в процедурата : първо, за да се произнесе относно свикването на МПК, и след това, относно съставения от нея текст. Окончателното му становище не е обвързващо, но може да окаже влияние върху поведението на някои национални парламенти.

Становището (доклад на Jo Leinen¹) в полза на свикването на МПК беше прието от Европейския парламент на 11 юли 2007² с широко мнозинство. Ако приветства факта, *„че мандатът запазва същността на Конституционния договор, и по-специално единната юридическа правосубектност на Съюза и премахването на структурата на стълбовете, почти универсалния характер на гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета и съвместно вземане на решения от Парламента и Съвета, елементите на демокрация на участието, правнообвързващия характер на Хартата на основните права, засилването на съгласуваността във външните действия на Съюза и балансирания институционален пакет”*, Парламентът изразява и някои резерви.

Така, депутатите изразяват съжаление, че този мандат *„предполага изоставяне на някои важни елементи, които бяха договорени по време на МПК през 2004 г., концепцията за Конституционен договор, символите на Съюза, разбираеми наименования на нормативните актове на Съюза, ясно установяване на принципа на върховенство на правото на Съюза и определението на ЕС като съюз на граждани и държави, както и голяма отсрочка при въвеждането на други елементи”*.

Също така, са загрижени от факта, че мандатът дава възможност за предоставянето на нарастващ брой дерогации на определени държави-членки от изпълнението на основни разпоредби на предвидените договори, което би могло да доведе до отслабване на единството на Съюза.

¹ Член на Европейската социалистическа партия.

² Документ А6-0279/2007

За по-голяма част от депутатите, този компромис е цената, която трябва да се плати, за да се продължи напред, но многобройни бяха и критичните становища, изразени по време на дебата относно протичането и резултатите от Европейския съвет от юни 2007 г., някои от които предвиждат нечетивен договор.

Според председателя на Парламента, Hans-Gert Pöttering, напротив, „*този компромис ще позволи да се извършат необходимите реформи, за да има повече демокрация и ефикасност в Европейския съюз. Новият договор ще засили значително правомощията на Европейския парламент, а следователно и демокрацията в ЕС. Основните права, които Европейският парламент винаги е защитавал и които представляват централен елемент в Конституционния договор, ще бъдат правно обвързващи. С реформата на договорите принципите, които Европейският парламент винаги е защитавал, ще се превърнат в реалност.*”.

Между другото, докладът обявява, че Европейският парламент желае да играе „*активна роля*” по време на и след преговорите. Така, след като бъде информиран от тримата си представители (Elmar Brok, Enrique Baron Crespo и Andrew Duff) Парламентът ще внесе, ако е необходимо, предложения по конкретни въпроси в рамките на мандата. След изборите през 2009 г., Парламентът ще направи нови предложения относно конституционно споразумение, чиято цел ще е подобряване на функционирането на ЕС.

Също така, становището подчертава намерението на Парламента да гарантира пълната прозрачност на работите, като публикува всички работни документи на МПК. Между другото, ще поддържа открит диалог с националните парламенти и с гражданското общество по време на МПК и на процеса на ратификация, който ще последва.

Накрая, Парламентът призовава отговорната си комисия да проучи въвеждането на промяна на правилника му, за да се придаде официален характер на знамето и химна на Европейския съюз в неговите дейности и сгради, предвидени в Европейската конституция.

3.2. Европейска комисия

Становището на Европейската комисия от 10 юли 2007¹ обобщава подобренията, които новият договор ще внесе в съдържанието и функционирането на ЕС и ги подкрепя, при условие, че бъде спазван точно мандатът на МПК, одобрен от Европейския съвет. Това условие обяснява защо, в този случай, прибягването до МПК не представлява отдалечаване нито от демокрацията, нито от прозрачността по отношение на Конвента: в действителност, мандатът взаимства основното от резултатите от Конвента.

Според становището на Комисията, въпросът е дали Европа е в състояние да вземе мерките, които да отговорят на очакванията и стремежите на нейните граждани: Европа, която е готова да обедини усилията си за постигане на общото бъдеще. За да използва потенциала си, ЕС се нуждае от модернизирани и реформа.

Комисията счита, че мандатът на МПК балансира политическия реализъм и амбицията и ще предостави на ЕС здрава институционална и политическа основа, за да реализира амбициите на своите граждани. Мандатът предоставя подходящата основа за бърза и

¹ Документ COM (2007) 412 final

ефикасна МПК, която е способна да постигне съгласие за договор за съвременно ратифициране.

Становището на Комисията подчертава подобренията, които Договорът за реформа, спазващ мандата, ще внесе по отношение на ЕС и гражданите му:

- **по-демократична и прозрачна Европа:** засилване ролята на Европейския парламент и на националните парламенти. Повече откритост в работата на Съвета; възможност един милион граждани да поискат Комисията да поеме инициатива в техен интерес и по-ясна представа за разпределението на отговорностите на европейско и на национално равнище.
- **по-ефективна Европа:** с едновременно по-добре организирани и ефикасни институции и работни методи. В становището на Комисията се посочва по какъв начин Договорът за реформа ще ускори процеса по вземане на решения в съвременните институции, функциониращи в Европейския съюз на 27-те. Ще се подобри способността за действие в области, измежду най-важните приоритети на ЕС днес. Правилата за гласуване ще се опростят и ще станат по-справедливи, а институциите по-добре организирани.
- **Европа на правата и ценностите, на солидарността и на сигурността,** която ясно изразява ценностите и целите на Съюза. Хартата за основните права, която обединява гражданските, политическите, икономическите и социалните права, които Съюзът трябва да спазва; подсилена солидарност и сигурност в области като енергийната политика; нови разпоредби относно измененията на климата, гражданската защита, хуманитарната помощ и общественото здравеопазване и увеличаване на компетенциите на Съюза да предприема действия по отношение на свободата, сигурността и правосъдието.
- **Европа като участник на световната сцена:** инструментите на европейската външна политика ще бъдат обединени както по отношение на стратегическото развитие, така и по отношение на прилагането на политиките. Договорът за реформа ще позволи на Европа да изрази ясно своята позиция пред световните си партньори; ще засили съгласуваността между различните елементи на външната политика на ЕС посредством нова институционална структура и ще насочи европейските икономически, политически и дипломатически сили в служба на европейските интереси и ценности по света.

Становището на Комисията заключава, че такъв Договор за реформа ще предостави на Съюза средствата да постигне промяна, ще даде на европейските граждани повече сигурност и благополучие и ще им предостави възможности за действие в процеса на глобализация. Комисията приканва всички участници в МПК да създадат благоприятни условия за постигане на съгласие и ратифициране на договора за реформа преди изборите за Европейски парламент през юни 2009 г.

3.3. Европейска централна банка

Становището на Европейската централна банка (ЕЦБ), прието на 5 юли 2007¹, е задължително, когато МПК внася изменения във валутната област, какъвто е случаят. ЕЦБ логично се концентрира върху тази категория изменения, а становището ѝ е в тяхна полза, при условие, че само и единствено предвидените в Конституционния договор

¹ Документ CON/2007/20

изменения ще бъдат внесени в бъдещия договор, за да се избегнат нововъведенията или изненадите.

В официалните текстове валутните нововъведения са разпръснати. Обобщени от ЕЦБ, те изглеждат значителни:

- установяване на икономически и паричен съюз, чиято валута е еврото, и чиято ценова стабилност ще бъде част от целите на ЕС;
- ЕЦБ придобива статут на отделна институция и се признава финансовата ѝ независимост;
- утвърждава се изключителната компетенция на ЕС относно паричната политика в държавите от еврозоната;
- отбелязва се перспективата за унифицирано външно представяне на еврозоната в международните финансови институции;
- укрепване на управлението на еврозоната чрез правомощията за засилен контрол на Комисията в случай на прекомерен бюджетен дефицит и чрез автономната способност за вземане на решения на Еврогрупата.

Така, съществуването на Еврогрупата би трябвало да бъде признато, както предвиждат промените в Конституционния договор. Определеният от държавните и правителствени ръководители мандат в действителност предвижда към настоящите договори да се приложи Протокол относно Еврогрупата (№ 3), съгласуван по време на МПК от 2004 г., който определя начините за свикване на срещи на министрите на финансите на държавите-членки от еврозоната. Еврогрупата би трябвало да остане неофициална инстанция, без право на вземане на решения, но специфичните процедури по гласуване в Съвета ЕКОФИН, би трябвало да предвиждат възможността държавите-членки, чиято парична единица е еврото, да могат сами да гласуват по някои въпроси. Такъв ще бъде случаят за мерките, отнасящи се до тях, във връзка с бюджетната и икономическа политика и унифицираното представителство в международните институции и форуми.

4. Становища на други европейски институции

Без становищата им да бъдат правно обвързващи, други две европейски институции с консултативен статут изразиха желание да се изкажат, за да предоставят указания относно приоритетите си по отношение на новия договор.

4.1. Комитет на регионите

В становището си от 6 юни 2007 г.¹, Комитетът на регионите (КР) изисква да бъде запазена същността на Конституционния договор, а държавните и правителствени ръководители да се ангажират с бързото приключване на процеса по изменение на договорите, без да се връщат на опита, придобит от и за териториалните структури, и по-специално по отношение на зачитането на принципа на субсидиарност и на доброто управление, както и на териториалното единство на ЕС. Под „запазване на същността“ КР разбира:

- признаване на културното и езиково многообразие;
- признаване на регионалната и местна автономност;
- ново дефиниране на принципа на субсидиарност;
- определяне на инструментите за управление на принципа на субсидиарност и на принципа за пропорционалност в два отделни протокола;
- признаване на принципа на консултиране, и следователно по-тясна връзка между местните и регионални органи при разработването, изпълнението и оценката на общностните политики;
- отчитане на влиянието на общностното законодателство върху местните и регионални органи;
- да се даде възможност на регионалните парламенти, на които да са предоставени законодателни правомощия, да се присъединят към процедурата за предварително наблюдение, установена в механизма за контрол *ex ante* в приложение на принципите на субсидиарност и пропорционалност;
- адаптиране на мандата на членовете на Комитета на регионите към мандатите на членовете на Парламента и Комисията;
- нова система, уреждаща броя на членовете на КР и на заместниците им, както и назначаването им, която да замени настоящата и да позволи насочването към система, основана на политически и териториални критерии;
- включване на териториалното единство в целите на ЕС и ангажиментите, поети от държавите-членки по отношение на насърчаването на икономическото, социално и териториално единство;
- признаване на специфичен статут за ултрапериферните региони;

¹ Документ CONST-IV-011

Според КР, всички тези елементи трябва да бъдат изтъкнати пред гражданите, както и да се подкрепи правото му да завежда жалби пред Съда на Европейския съюз в случай на незначитане на принципа на субсидиарност.

Също така, КР счита, че според много граждани целта на ЕС в XXI век вече не се откроява ясно и че не е възможно да се очаква от гражданите да четат дълги и технически договори. Следователно, предлага на ЕС да се предостави дългосрочна декларация за намеренията в рамките на една страница, която да бъде допълнение към всеки бъдещ договор и към която европейските институции да могат да привлекат, доброволно, вниманието на гражданите.

4.2. Европейски икономически и социален комитет

В резолюцията си, приета на 31 май 2007 г.¹ с много голямо мнозинство, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изисква бъдещият Договор за ЕС да може да отговори на изискванията на ЕС на 27-те и да му позволи да съгласува нови политики и да взема необходимите решения, за да се справи с многобройните предизвикателства, пред които е изправен.

В тази връзка, ЕИСК изисква проектът за Конституционен договор „да остане основата на преговорите, които трябва да запазят същността на това, което беше решено в рамките на Европейския конвент и подписано от всички държавни и правителствени ръководители”, и по-специално, наред с останалото, демократичния и институционален напредък по отношение на основните права.

По-конкретно, ЕИСК изисква дял I (цели, институции, структура на ЕС), дял II (Харта на основните права) и дял IV (общи и заключителни разпоредби) да бъдат възпроизведени в бъдещия договор. Що се отнася до институционалните и процедурни разпоредби от дял III (политики на ЕС), те би трябвало да бъдат включени в дял I, доколкото са извън обхвата на действащото право.

ЕИСК счита, че главата относно демокрацията, която включва разпоредбите по отношение на начините за участие на гражданското общество при формирането на мнение и в процеса по вземане на решения, са част от същността на Конституционния договор. За сметка на това, ЕИСК не се противопоставя на промяната на наименованието на договора, „като се има предвид недоразуменията, които терминът Конституция породил в някои държави-членки”.

ЕИСК настоява, обаче на организациите на гражданското общество, въпреки кратката продължителност на междуправителствената конференция и на нейния ограничен мандат, да бъде дадена възможност да участват с консултативна роля. ЕИСК е готов да организира съответните информационни и консултативни срещи в сътрудничество с португалското председателство на ЕС, при това той може да се опира върху добрия опит, който е натрупал по време на работата на Европейския конвент.

¹ Документ R/CESE 640/2007

5. Становища и декларации на гражданското общество

В навечерието на МПК, представителите на европейското гражданско общество се изказаха широко относно същността на компромиса и уместността да бъдат запазени някои основни точки от Конституционния договор.

5.1. Асамблея на европейските региони

Председателят на Асамблеята на европейските региони (АЕР) и на региона Фриули-Венеция-Джулия (Италия), Riccardo Illu, отправи настоятелен призив към европейските представители да се уверят, че *„интересите на регионите ще бъдат защитени в новия Договор за реформа“*. АЕР ще работи в тясно сътрудничество с МПК и ще следи ангажиментите, поети от държавите-членки в мандата за преговори по отношение на включването на регионалното измерение в изменението на договора, да бъдат спазени. Също така г-н Illu подчертава, че с тримата представители на Европейския парламент ще сътрудничи на МПК.

Накрая, АЕР се ангажира да информира активно гражданите на регионално равнище относно основните клаузи на договора: *„Задължително е гражданите да не остават с впечатление, че гледната им точка не се взема предвид. Това само би увеличило дистанцията между тях и ЕС“*.

5.2. Европейска конфедерация на профсъюзите

John Monks, генерален секретар на Европейската конфедерация на профсъюзите отбелязва в изказването си, че, ако новият договор не отдава обвързващ характер на Хартата на основните права, синдикатите ще започнат кампания срещу този нов договор и ще приканят Европейския парламент да не го подкрепи. Впрочем, известно е, че някои национални парламенти подчиняват одобряването на даден европейски текст на приемането му от Европейския парламент.

Също така, John Monks отправи призив *„ в подкрепа на основните права, т.е. на правото на стачка, на преговори, на информиране и консултиране на работниците, на защита на работниците срещу несправедливи уволнения, в подкрепа на социалното осигуряване и добрите условия на труд“*.

5.3. Международно движение за Европа

„Това което наистина интересува гражданите не е архитектурата (на Европа), а резултатите. Не ги интересува двигателя, а искат превозното средство да ги отведе на по-добро място“, декларира Pat Cox, Председател на Международното движение за Европа. *„Заредете с гориво превозното средство, не разреждайте това, което е останало !“*, добави той. В името на Международното движение за Европа, бившият председател на Европейския парламент призова да не се допусне компромисът, към който ще се присъединят 27-те държави-членки да представлява *„най-малкия общ знаменател“*. Елементите от Конституционния договор, които трябва да бъдат запазени, според него, се отнасят до участието на гражданите, като правото на гражданска инициатива и Хартата на основните права.

5.4. Младите европейски федералисти

С приближаването на МПК, Младите европейски федералисти (МЕФ) събраха хиляди подписи по улиците на 20 европейски града. През април тази година МЕФ започнаха кампания за мобилизация за референдум за Конституционния договор. Очакват да съберат най-малко един милион подписи в подкрепа на искането си. Според тях референдумът трябва да се проведе през 2009 г. едновременно с европейските избори.

5.5. Федерален съюз

Федералният съюз (основан в Обединеното кралство, за да защитава федерализма в тази държава, в Европа и по света) изрази позицията си в дебата относно организирането на референдум за Конституционния договор в Обединеното кралство, дебат, свързан с бъдещото съдържание на договора. Авторите на текста разглеждат четири възможности:

- договорът би трябвало да бъде ратифициран от парламента, а не с референдум, тъй като би рискувал да се превърне в плебисцит за правителството на власт.
- необходим е референдум, независимо от съдържанието на договора, за да бъдат включени директно гражданите.
- да на референдума, но договорът би трябвало да бъде ясен, прост и съдържателен.
- референдум се налага само, ако договорът е достатъчно съдържателен. Това е аргументът на лейбъристкото правителство и на консервативната опозиция, макар и мненията им по въпроса какво е съдържателен договор да се различават.

Заклучението на Федералния съюз е, че, ако трябва да се проведе референдум, той ще има шанс за успех само, ако правителството представи *„честни и убедителни аргументи за необходимостта от договор за една по-ефикасна, по-демократична и по-прозрачна Европа”*.

5.6. Групата Амато

Групата Амато, ръководена от настоящия италиански министър на вътрешните работи Giuliano Amato и съставена от личности като комисарите Margot Wallström и Danuta Hübner, бившите министър-председатели Jean-Luc Dehaene, Wim Kok, Costas Simitis и Raavo Lipponen, както и бившите комисари Chris Patten, Michel Barnier и Antonio Vitorino, представи предложението си за опростен и съкратен Договор за ЕС. Текстът, който включва само 70 члена възпроизвежда целият институционен дял на Конституционния договор, както и изменена версия на дял IV на текста (Общи и заключителни разпоредби) и съдържа клауза, която дава правно обвързващ характер на Хартата на основните права. Нововъведенията в дял III на Конституционния договор (Политики на ЕС) са възпроизведени под формата на поправки на съществуващите Договори като допълнителни протоколи.

5.7. Европейски университетски институт - Флоренция

Европейският университетски институт във Флоренция, Европейският институт към Университет Сан Пабло в Мадрид и Фондацията Рафаел дел Пино изготвиха проучване, озаглавено *„Как да излезем от европейската конституционална безизходца”*.

Съставено от университетски професори и други международни специалисти по европейските въпроси, проучването описва настоящото положение на ЕС и пътищата за преодоляването му от научна и правна гледна точка, като излага някои предложения и предимства. Проучването отговаря на три основни въпроса:

А) Защо конституционен текст? Изходната точка е аналогична с тази от известния „Доклад Чекини” относно разходите за не-Европа, с разликата, че тук анализът не е само икономически. Разходите от липсата на Конституционен договор са анализирани от четири гледни точки: ефикасност, демокрация, видимост и прозрачност. От всички тези ъгли, проучването доказва, че на Европа са твърде необходими конституционни правила, дори задължителни.

Б) Пропуските в проекта на Конвента. Те се отнасят най-вече до новите предизвикателства, като промените в климата.

В) Пътищата за изход. Бяха разгледани четири варианта:

- да се подобрят действащите договори, като се изменят, без да се предвижда нов договор;
- да се съкрати настоящият проект, като се превърне в „мини договор”;
- да се запази същността на настоящия проект, като се премахнат конституционните елементи;
- да се подобри настоящият проект (нов договор).

Авторите на проучването поддържат четвъртата формула, като се има предвид по-точно изискването за преодоляване на новите предизвикателства. Проучването отбелязва и уточнява 38 предложения, които имат за цел както да подобрят, така и да опростят проекта.

6. Какво мислят европейските граждани

През първите шест месеца на 2007 г., повече от 1 800 граждани от 27 държави-членки на ЕС взеха участие в серия национални консултации относно бъдещето на Европа. Проектът по допитване до европейските граждани беше един от шестте паневропейски проекта, целящи да дадат думата на гражданите, финансирани от Комисията в рамките на „периода на размисъл”, в следствие на отхвърлянето на Европейската конституция от Франция и Холандия.

На 10 май 2007 г. в Европейския парламент, делегация от граждани, участвали в консултациите, се срещнаха със заместник-председателя на Комисията Margot Wallström, заместник-председателя на Парламента, Gérard Onesta и с европейския депутат (и бивш министър-председател на Бюрото на Конвента), Jean-Luc Dehaene, за да им връчат исканията си, произтекли от проекта за консултиране. Три политически приоритета бяха изложени от гражданите по време на националните им консултации:

- ЕС трябва да играе по-важна роля в политиките, свързани със социалното благополучие и със семейството, и трябва да гарантира основни норми;
- ЕС трябва да намери общ отговор на въпросите с интеграцията и имиграцията;
- ЕС трябва да разшири правомощията си, за да развие обща енергийна политика.

В навечерието на Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г., резултатите от анкетата Евробарометър сочат, че две трети от европейските граждани (66%) се присъединяват към идеята за Европейска конституция, или увеличение с 3 пункта по отношение на предишния Евробарометър.

Между другото, 69% от европейците са по-скоро, дори твърде оптимистично настроени по отношение на бъдещето на ЕС. Въобщо, това издание на Евробарометър отчита значително подобрение на общественото мнение по отношение на ЕС и на институциите му в сравнение с анкетата от есента на 2006 г.

Ако 66% от европейците са за Европейска конституция, се забелязват някои съществени промени в сравнение със сондажа от есента на 2006 г.: подкрепата на конституция спечели 13 пункта в Испания, 6 пункта в Естония и по 5 в Германия, Унгария и Полша (69% !). През същия този период обаче подкрепата на конституцията отбеляза значителен спад в Гърция (-11 пункта) и в по-малка степен в Кипър и Финландия (по -6 пункта).

Също така е уместно да подчертаем, че в нито една държава противниците на конституцията не са повече отколкото поддръжниците ѝ. И по-специално, в двете държави, които отхвърлиха Конституцията с референдум, в подкрепа се обявяват съответно 68 % от гражданите във Франция и 55 % в Холандия. И все пак, Защитниците на "против" съставляват значителна част от общественото мнение във Финландия (43 % „против” с 4 пункта по-малко от лагера „за”) и в Обединеното кралство (36% „против” със 7 пункта по-малко от лагера „за”).

7. Какво предстои да бъде направено

След като договорот бъде подписан, трябва да бъде ратифициран от всички държави-членки с или без референдум (по парламентарен път). По принцип, договорите за реформа (т.е. чиято цел е да изменят някои членове на действащите договори могат да бъдат ратифицирани по парламентарен път. В същото време, някои държави-членки вече оповестиха провеждането на референдуми, като това поражда опасения от ефекта на доминото.

Според изследване, публикувано от Центъра за европейски политики¹, ситуацията е твърде сложна.

Само **Ирландия** е правно задължена да организира референдум, министър-председателят й Bertie Ahern потвърди провеждането му през 2008 г. Ирландското правителство изглежда убедено в положителната развръзка, ако икономическата ситуация не се влоши.

18 държави със сигурност няма да организират референдуми (**Германия, Австрия, Белгия, България, Кипър, Естония, Финландия, Франция, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Малта, Румъния, Словакия, Словения, Швеция**).

За сметка на това, положението в 8 държави-членки е все още несигурно.

В **Дания**, Конституцията предвижда провеждането на референдум при прехвърлянето на суверенитета на наднационален орган. Но окончателно решение би трябвало да бъде взето след есента, след като текстът бъде разгледан от министъра на правосъдието. В същото време, на Европейския съвет от юни 2007 г., датската делегация преговаря с много ясен мандат в името на основните политически партии и получи удовлетворение по 9 точки, които със сигурност биха наложили провеждането на референдум.

Люксембург и **Испания** са единствените две държави ратифицирали Конституционния договор с референдум и вероятно ще се наложи отново да проведат референдум. В същото време, изглежда двете правителства отдават предимство на парламентарното ратифициране.

В **Холандия** правителството реши на 21.09.2007 г. да ратифицира бъдещия Договор за реформа на ЕС с парламентарно гласуване и да не организира нов референдум. Така то следва становището на Държавния съвет на Холандия, който, след като разгледа текста на проекта на текста, понастоящем предмет на дискусии в МПК, стигна до заключението, че бъдещият договор ще се различава съществено от Конституционния договор, отхвърлен от холандските граждани през юни 2005 г., и същевременно няма да измени съществуващите договори на ЕС толкова основно, че да се наложи ново всенародно допитване.

В **Полша** неотдавнашното формиране в самата правителствена коалиция на евроскептично сдружение, съставено от Лигата на полските семейства и от партията "Самоотбрана" (Samoobrona), не би трябвало да представлява проблем за ратифицирането на бъдещия Договор за реформа, според декларация на полския министър-председател Jaroslaw Kaczynski. При все това, правителството все още не е решило дали

¹ The EU Reform Treaty: easier signed than ratified? Sara Hagemann, юли 2007 г.

ратифицирането на договора ще се извърши с всенароден референдум или с парламентарно гласуване.

Португалия се ангажира да подложи на референдум Конституционния договор. Дали този ангажимент се отнася и за Договора за реформа, такава е същността на дискусиите, които се водят в парламента, дори и правителството да прави всичко възможно, за да избегне една такава развръзка.

В **Чешката република** социалдемократическата опозиция иска референдум, но правителството не иска да рискува да види европейското си председателството (от януари 2009 г.) помрачено. Дори и полското решение да би могло да повлияе на това на Чешката република, политическото течение с най-голямо мнозинство отдава предимство на парламентарното ратифициране.

Британският министър-председател Gordon Brown и неговият предшественик Tony Blair, се съгласиха, че благодарение на многобройните постигнати дерогации, в **Обединеното кралство** няма да е необходимо провеждането на референдум, както вече констатират консерваторите и евроскептичната британска преса. Консерваторите отхвърлят проекта за Договор за реформа, предложен от Португалското председателство, с мотива, че е „*копие на старата Европейска конституция*”. Те вече обявиха, че, ако няма референдум, биха могли да поддържат искането за „вътрешен” референдум. Голям брой депутати от лейбъристката партия биха могли да се присъединят към този призив. Ако Gordon Brown беше принуден да отстъпи на натиска, крайният резултат вероятно щеше да е негативен.

Що се отнася до осемнадесетте държави, които ще ратифицират договора по парламентарен път, тринадесет от тях биха могли да го направят с гласуване с обикновено или абсолютно мнозинство (Германия, България, Кипър, Естония, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Малта, Румъния, Словения, Швеция), което не би следвало да се доведе до сериозни проблеми.

За сметка на това, положението би могло да бъде по-сложно в други държави, където ще се изискват специални мнозинства и където постигането на тези мнозинства може да се окаже толкова трудно, колкото положителния резултат при референдум.

Мнозинство от 2/3

Това е изискваното мнозинство в двете камари в Австрия, Белгия, Финландия и Полша в случай на прехвърляне на правомощия (в противен случай - обикновено мнозинство). В Австрия и Финландия това мнозинство би могло да бъде постигнато без много проблеми.

В Белгия, решенията с мнозинството от 2/3 се вземат при кворум 2/3 в момента на гласуването, както и при положително становище от страна на регионалните събрания, което предполага дълга и трудна процедура, поради постоянното напрежение между отделните общности.

Що се отнася до Полша, предстои правителството да реши кое правило за гласуване да приложи (обикновено мнозинство или мнозинство от 2/3). Тъй като политическият климат в Полша е трудно предвидим, остава да се надяваме, че проевропейската опозиция ще успее да наклони везните в момента на гласуването.

Мнозинство от 3/5

Такова е правилото във Франция, Словакия и Чешката република в случай на прехвърляне на правомощия (в противен случай - обикновено мнозинство).

Френската конституция, изменена през 2004 г., съдържа член, който директно се позовава на Конституционния договор. Следователно, вероятно ще е необходимо ново изменение (одобрено с мнозинство от 2/3). За да успее в това начинание, правителството непременно ще има нужда от подкрепата на социалистическата опозиция.

Мнозинството от 3/5 изглежда на ръка разстояние в Словакия.

За сметка на това, настоящото чешко правителство е по-скоро евроскептично и гласът на опозицията ще се окаже от решаващо значение.

Мнозинство от 5/6

Този вид мнозинство е изисквано в Дания в случай на прехвърляне на правомощия (в противен случай - обикновено мнозинство). Окончателното решение по този въпрос се очаква през октомври, след като текстът бъде разгледан от министъра на правосъдието.

* * *

При всички положения и като се имат предвид многобройните рискове на процеса по ратификация, в интерес на правителствата на държавите-членки е да включат в дебата гражданското общество, което, с право или не, се чувства по настоящем изключено и почти или напълно безгласно. Приемането на текста, резултат от МПК, от всички засегнати страни ще бъде от решаващо значение по време на гласуването (парламентарно или с референдум).

Ще трябва да се положат сериозни усилия по информиране и разясняване, за да се спре всеки опит за евроскептична пропаганда с цел да се отклони вниманието на гражданите от демократичния напредък на текста. Без това новият текст, още по-малко четивен заради многобройните декларации и дерогации, рискува да бъде лесна плячка за пристрастни и изкривени прочити от страна на противниците на договора.

В този контекст, Европейският парламент трябва да започне задълбочен диалог, за да покаже желанието и способността си да слуша и да включи в по-голяма степен европейските граждани в определянето на правилата, на които по-късно ще се подчинява. Целта отговаря на единодушно изразеното желание – в един труден период за европейското устройство, да се изгради здрава връзка между гражданите и техните институции.

В този смисъл, инициативата *Гражданска Агора*, лансирана от Парламента през юни 2006 г., отговаря на тази нужда на европейските граждани да се информират и да бъдат информирани. Тя преследва тройна цел:

- да премахне границата между избрани и граждани, като така запълни празнината между европейските институции и гражданите на ЕС;
- да премахне границата между отделните сектори на европейското гражданско общество, като способства за съгласуването между избрани и граждани, както и между отделните части на европейското гражданско общество, които през повечето време се пренебрегват;

- да премахне границата между националните егоизми, като позволи да се преодолеят бариерите, породени от националистички рефлексии, и да се преминат границите на държавите, за да изправят ключовите действащи лица в един план своята увереност срещу тази на съседите си.

Конкретното доказателство за тези похвални намерения ще бъде предоставено през октомври по време на срещите в рамките на „Гражданска агора“.

