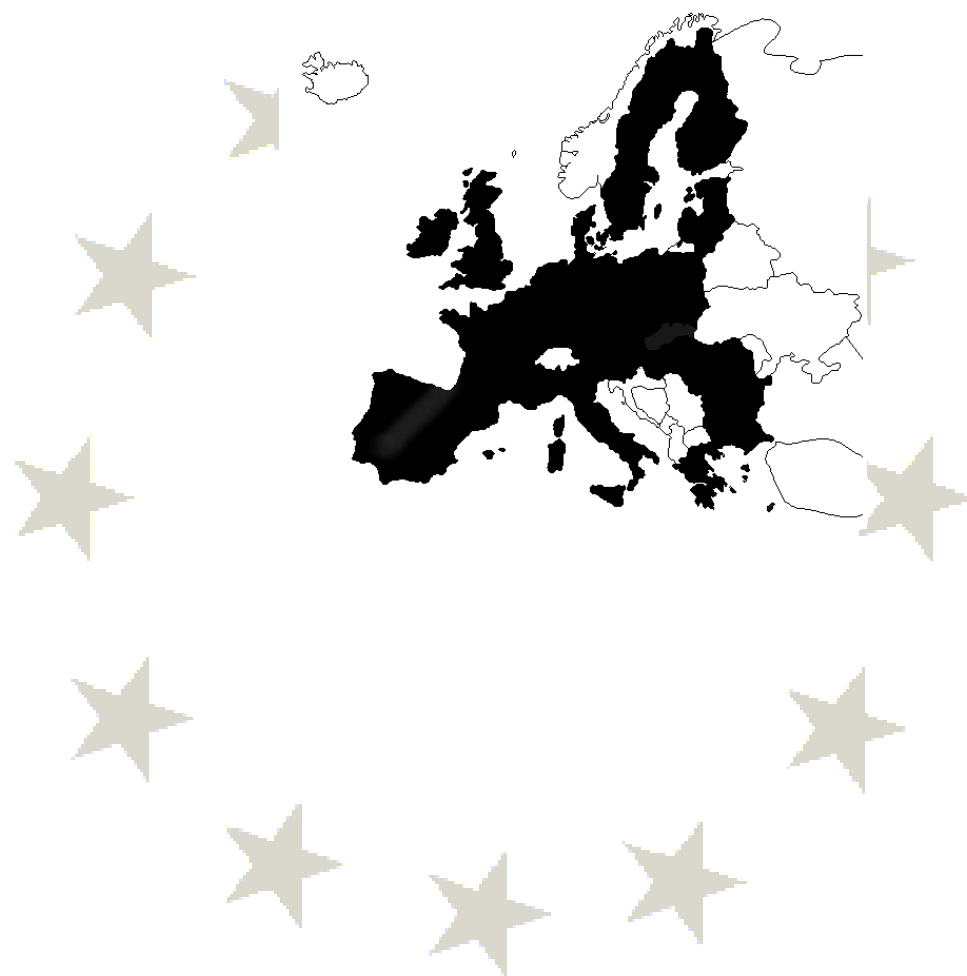


**БЪЛГАРИЯ – ЧАСТ ОТ ПЕТОТО РАЗШИРЯВАНЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.
ЕВРОПЕЙСКАТА КОНСТИТУЦИЯ**

ас. Христо Дочев
Стопанска академия "Д. А. Ценов"
Катедра "Правни науки и екология"





**България – част от Петото
разширяване
на Европейския Съюз.
Европейската Конституция**

Двете опустошителни световни войни от първата половина на XX век връщат развитието на европейските народи на посредствено ниво, което се оказва неприемливо за всички, които населяват Европейския континент. Възприемайки принципа „никога вече война”, европейските страни постепенно чрез разнообразни мерки – политически и икономически, поемат по пътя на обединението в името на един по-добър свят, в който да доминират демократизмът, високото жизнено равнище, социалното единство и солидарността между отделните държави. Тези и други, също толкова важни принципи, застават в основата на обединителните процеси на европейския континент през 50-те години на миналия век. Прогласените принципи и цели в подписаните в Париж (1951) г. и Рим (1957 г.) договори с, които се учредяват съответно Европейска общност за въглища и стомана, Европейска общност и Европейска общност за атомна енергия, предоставят възможност на договарящите страни (Белгия, Германия, Франция, Италия, Люксембург и Холандия) да поставят основите на Обединена Европа, прилагайки на практика съгласуваните политики.

Десетилетия наред тези договори съставляват конституционната рамка на Европейската общност. Приетият през 1986 г. Единен Европейски акт съдържа също съществени разпоредби, чрез които Европейската общност разширява своето значение, като се слага началото на единен вътрешен пазар, създава

се икономически и валутен съюз – стъпки, които осигуряват бурното стопанско развитие на страните-членки. С Договора от Маастрихт (в сила от 1 ноември 1993 г.) се създава Европейският съюз, което го определя като най-всеобхватната реформа на правната система на Общността. През 2002 г. 50-годишният срок на действие на Парижкия договор изтича, като заложените в него функции се делегират от страните-членки върху Римските договори. Договорът за Европейската общност от своя страна е изменен и допълнен с Договора от Амстердам (1997 г.), Договора от Ница¹ (2001 г.).

Така създадена, Общността не остава затворена и ограничена само в териториалните предели на членуващите страни, а напротив – приет е подходът на постепенно и целесъобразно разрастване – в икономическата, политическата, териториалната и демографската сфери. Концепцията за отворената организация лежи в основата на Европейската общност от нейното създаване. Така още чл. 98 на Договора за ЕОВС определя, че всяка европейска държава може да подаде молба за членство. Член 309 на Договора за ЕИО, съответно чл. 274 на Договора за Евратом следват тази концепция. С влизането в сила на Договора за Европейския съюз (Договора от Маастрихт – подписан през 1992 г.) чл. 309 на Договора за ЕИО се заменя с почти еднакво звучащия чл. 49 на ДЕС. Неговото основно изречение гласи: *"Всяка европейска държава може да кандидатства за членство в Съюза."* Договорът за ЕС изисква още страната-членка на ЕС да притежава правителствена система, основаваща се на демократични принципи.

¹ По подробно за Договора от Ница и разширяването Вж. Дочев, Х., Политически и правни аспекти на присъединяването на България към ЕС. Актуални проблеми на преговорния процес., Международна научна-теоретична конференция, Сборник научни доклади – Психологически и правни аспекти на развитието на Балканите, Европа и света през XXI век, АИ Ценов, Свищов, 2002 г.

Всеки етап от разширяването е доказателство за привлекателността на интеграционната общност. Присъединяването на някои от страните обаче, дори и такива с мощна икономика и с голямо население е съпътствано с различни проблеми. Така например първата вълна на разширяване, което става факт на 1 януари 1973 г. с пълноправното членство на Великобритания, Ирландия и Дания, е предхождано от недопускането на два пъти на Великобритания до общността на шестте стани членки чрез налагане на вето от страна на Франция съответно през 1961 г. и 1967 г. С това първо разширяване се свързва и първият негативен вот за приемането на Норвегия в Общността, даден на проведения за целта референдум в страната. По-късно, през 90-те години на XX век резултатите от референдума в Норвегия отново не дават зелена светлина на членството на страната в Общността.

Следващите две вълни на разширяването стават факт през 80-те години на миналия век. Гърция, след повече от пет години след внасянето на молбата си за членство, става десетата страна членка на Общността през 1981 г. Впоследствие през 1986 г. други две страни – Испания и Португалия, се присъединяват към останалите десет. Предпоследното – IV-то разширяване на Общността (която след Договора от Маастрихт се назовава Европейски съюз), се осъществява през 1995 г., когато Австрия, Финландия и Швеция са приети за пълноправни членове, след като успешно завършват преговорния процес една година по-рано. Броят на членовете на Съюза достига 15.² Тези страни могат да предложат стабилни икономически показатели, както и утвърдени социални модели и затова преговорите с тях приключват сравнително бързо, а тяхното

² По подробно за историческото развитие на ЕС Вж. Борисов, О., Право на ЕС, Арго Пъблишинг, С., 2005 г., с. 15-35.

присъствие в съюза засилва нейните позиции сред останалите страни на континента и света.

След падането на Берлинската стена на 9 ноември 1989 г. Европейският континент е изправен пред предизвикателството да заличи съществуващото разделение, което съществува десетилетия наред на Стария континент. Европейският съюз (ЕС) подкрепя нововъзникналите демократични системи в Централна и Източна Европа и им предлага възможността да станат пълноправни членове, като по този начин се слага началото на едно начинание, определяно като най-мащабното в историята на съюза. Това предполага настъпването на значителни промени както за страните кандидатки, така и за страните-членки.

В своето развитие Европейският съюз е бил изправян пред различни по характер и продължителност изпитания. Така, 13 години след подписването на Договора за ЕС, може да се твърди, че разширяването на ЕС и в частност неговата пета вълна, заради мащабността и големия брой неизвестни около предстоящите следприсъединителни последици, както и около функционирането на бъдещата нова конституционна рамка, представлява най-голямото предизвикателство за съюза. Затова не бива да учудва позицията на член на Европейския парламент, когато определя Разширяването на ЕС като фактически наложително, стратегически необходимо и същевременно – политически приемливо. Преди това, през последните две десетилетия на XX в., двата основни въпроса, които са били на дневен ред в Общността, са свързани с установяването и функционирането на Единния пазар, а през 90-те години – въвеждането и налагането на единна валута.

С края на конфликта Изток-Запад Европейският съюз поема общоевропейската отговорност в значителна степен да участва в

създаването на структурите на една общност на мир, свобода, сигурност, основаваща се на благосъстояние и демокрация. В този смисъл политиката на разширяване е част от новия ред на континента. Разширяването на Изток е предизвикателство за политическия консенсус за интеграция, а също така то подлага на трудно изпитание способността за реформи на Съюза на 15-те.

Все по-критична става необходимостта да се намери оптимален компромис между стремежа за изграждане на общо европейско икономическо и политическо пространство и стремежа за запазване на националната идентичност. Културното разнообразие на ЕС, което все повече се задълбочава с всяко разширяване, и в бъдеще следва да се възприема като основна ценност на ЕС, която не противоречи, а напротив, обогатява съдържанието на европейския интеграционен процес.

Процедурите, по които протича присъединителния процес на страните-кандидатки, са строго регламентирани. Въпреки това обаче не може да се даде точна прогноза кога дадена страна ще бъде приета като член на Европейския съюз. На срещата на високо равнище в Копенхаген през 1993 г. Европейският съвет формулира критериите за членство, влезли в историята на Разширяването като „критерии от Копенхаген”. Европейският съвет взема отношение и по времевата рамка – „приемането на асоциирана страна-кандидатка ще се осъществи тогава, когато тя е способна да приеме задълженията, произтичащи от членството, като покрива изискваните икономически и политически критерии.” Така, с първите подадени молби за членство от страна на Полша и Унгария през март 1994 г., се поставят основите на предстоящото на пето разширяване на ЕС, а въпросът за членството, който се поставя, е вече не ‘дали’, а ‘кога’.

През декември 1997 г. държавните/правителствените ръководители на 15-те държави членки на срещата на Европейския съвет в Люксембург вземат решение за започване на преговорите с всички 12 кандидатки. Изпълнявайки това решение, началото на преговорите с шест държави – Естония, Кипър, Полша, Словения, Унгария и Чехия, е дадено на 31 март 1998 г. Впоследствие, на 15 февруари 2000 г. (на базата на получените покани в Хелзинки през декември 1999 г.) преговори започват и с останалите шест страни-кандидатки – БЪЛГАРИЯ, Латвия, Литва, Малта, Румъния и Словакия.

Критериите от Копенхаген изискват от страните кандидатки да изпълняват следните условия:

- страната-кандидатка да е постигнала стабилност на институциите, гарантиращи демократичност, върховенство на закона, човешките права и спазване и защита правата на малцинствата; (политически критерии) */Тези принципи са специално подчертани в Хартата за основните права на Европейския съюз, която първоначално публично е обявена от Европейския съвет в Ница през декември 2000 г., а впоследствие – през 2004 г. е инкорпорирана в Договора за приемане на Конституция за Европа)*
- съществуването на функционираща пазарна икономика, както и способност за устояване на конкурентния натиск и пазарните сили в Съюза; (икономически критерии)
- способност да се поемат задълженията на членството, включително придържане към целите на политическия, икономическия и валутен съюз. (критерий, свързан с приемането на достиженията на правото на ЕС - “acquis communautaire”).

Тези основни критерии са допълнени от Европейския съвет на срещата си в Мадрид (декември 1995 г.). Подчертана е необходимостта страните-кандидатки да приспособят своите административни структури, с оглед осигуряване съгласувано прилагане на политиките на Общността след присъединяването. Европейският съвет изтъква още, че включването на европейското право в националното законодателство е необходимо, но само по себе си недостатъчно и трябва да се осигури неговото действително прилагане чрез определени съдебни и административни структури. Осъществяването на тези предписани мерки е предпоставка за взаимното доверие, което се изисква да е налице от всички новоприсъединили се страни, както и от тези кандидатки.

Основните принципи на преговорния процес могат да се сведат до следното: Първо се договарят периодите, за които страните кандидатки ще успеят да синхронизират съответните правни норми. Второ, допускат се преходни периоди, в които поетите задължения по определена преговорна глава не се изпълняват, или се изпълняват частично. Това тяхно прилагане обаче трябва да бъде ограничено, а също така и да не пречи на конкурентната среда и на вътрешния пазар. Задължително е да бъде представен и план, в който подробно да се описва кога и каква част от Достиженията на правото на ЕС ще бъде приета. Третият основен принцип в преговорния процес е обособяването на отделните държави-кандидатки, т.е., когато при започване на преговори, се влезе в група на вече напреднали страни-кандидатки, то това няма обвързваща сила и преговорите се водят самостоятелно. Темпът, с който се преговаря, зависи от степента на достижения на съответната страна, както и от възникващите нови въпроси по различните преговорни глави. Последният принцип се свързва с

това, че всяка страна-кандидатка се оценява съгласно нейните лични заслуги. Това е валидирано чрез изявлението на Европейския съвет, направено през 1999 г. в Хелзинки, а именно – „страните-кандидатки, ако са постигнали достатъчен напредък в тяхната подготовка и които сега започват преговорния процес ще им бъде предоставена възможност да наваксат забавянето в рамките на един разумен период”.

През 2000 г. Европейската комисия предлага нов елемент в преговорния процес – „пътната карта”. Нейната цел е да ускори преговорния процес, като самостоятелно се преговаря с всяка страна-кандидатка по всяка глава отделно в съответствие с договореното времево разписание.

Самите преговори се водят под формата на двустранни междуправителствени конференции между страните-членки и всяка от страните кандидатки. Следващата стъпка от процеса представлява подробно запознаване и проучване на всяка отделна глава от правото на ЕС. Главите се отварят една по една, като едновременно могат да бъдат отворени и да се водят преговори по няколко различни глави. Комисията излиза с общо становище от името на ЕС за всяка глава, а след това крайните преговорни позиции трябва да бъдат единодушно одобрени от Съвета на министрите на ЕС. Срещите на преговарящите страни се водят на ниво министри или депутати, т.е. постоянни представители за страните-членки и посланици или отговорни лица, отговарящи за преговорите, при страните-кандидатки. Когато ЕС установи, че въпросите от дадена глава са изяснени и не е необходимо преговорите по нея да продължават и че страната-кандидатка приема общата позиция на Съюза, то тази глава се счита за „временно затворена”. Въпреки затварянето обаче, докато преговорният процес не е завършил

позицията по определена глава може да бъде преразгледана - в случай че са влезли в сила нови норми, касаещи съответната материя, или когато дадена страна-кандидатка не успее да се приложи на практика поетите по същата глава ангажменти. Общозвестен е принципът, че докато всички глави не са затворени, то все едно нищо не е договорено.

На срещата в Кардиф през юни 1998 г. Европейската Комисия потвърждава намерението си в края на 1998 г. да представи първоначалните доклади, които отразяват постигнатият напредък от всяка една от страните-кандидатки с цел да се проследява дали необходимите реформи и действия, заложи в вътрешното законодателство, действително са извършени. До приемането на България за пълноправен член на ЕС в края на всяка календарна година Европейската комисия представя ежегоден „Доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване”.

В резултат на преговорите се изготвя проектодоговор за присъединяване, който се изпраща за одобрение в Съвета и за съгласуване в Европейския парламент. След подписването му, договарът следва да бъде ратифициран от страните-членки и страните-кандидатки, което в някои случаи изисква провеждане на референдум. Дадената страна става член на ЕС при влизането на договора в сила.

Още в началото на преговорите на ЕС с България в началото на 2000 г. България получава гаранции, че процесът на нейното присъединяване е част от единното пето разширяване на Съюза. Отново в тази връзка са и публично изразените позиции от страна на ЕС, че дори и да се забави с договарянето на някои глави, което може да се изрази в закъсняло присъединяване, то България ще остане във втората група на петото разширяване и няма да се

обвързва с други страни, които също са кандидатки за членство в ЕС, но са назад в преговорния процес и евентуално след затваряне на всички глави ще станат част от следващо – може би шесто разширяване. В тази обстановка България изявява желание за преразглеждане на своята ‘пътна карта’ именно с цел да се предоговорят предварително уточнените срокове и да се заменят с по-кратки такива.

Прегледът на годишните доклади³ на Европейската комисия за напредъка на България в преговорния процес отразява постоянство в постепенното покриване на критериите от Копенхаген. Положителното развитие на българската страна в процеса на присъединяване към ЕС се подкрепя от множество важни събития от най-новата история на България. Достатъчно е да се спомене фактът на изваждане на България от негативния визов списък на Шенгенското споразумение. Това е прието с решение на Съвета на министрите на правосъдието и вътрешни работи на ЕС, което влиза в сила през 2001 г. Друг важен момент е констатирането на функционираща пазарна икономика в Доклада от 2002 г. Този факт сам по себе си е доказателство за положените големи усилия от българска страна. Оценката на Европейската Комисия разширява пътя за ефективно продължаване на преговорите, както и наред с други икономически показатели, допринася за повишаването на кредитния рейтинг на България.

В Редовния доклад⁴ от края на 2004 г. се правят констатации за напредъка на България в различни области и се предлагат подобрения в други. Отбелязана е напредващата реформа в държавната администрация и се дава положителна оценка на

³ За Редовния доклад от 2001 г. Вж. Дочев, Х., Цит. съч., с. 153.

⁴ Вж. Regular Report on Bulgaria's progress towards accession, Брюксел, 6 Октомври 2004 г.

измененията на Закона за държавния служител⁵. Специфичните структури за координиране на европейската интеграция продължават доброто си функциониране. Предвид целта, която България си е поставила, а именно - изграждане на квалифицирана и ефикасна държавна служба до присъединяването си, се препоръчва този напредък да обхване цялата държавна администрация. Подобрения трябва да бъдат направени също така и по отношение на междуведомствената координация, включително и наболелият в последно време и за самата Комисия - де бюрократизация.

По отношение спазването правата на човека Комисията заключава, че България продължава да спазва правата на човека и основните свободи. Адмира се приетото специално законодателство по отношение на борбата срещу дискриминацията – Закон за защита срещу дискриминацията⁶, като се констатира забавяне в конституирането на изисквания от закона независим орган. Обръща се също така внимание и на други не по-малко важни теми, а именно – благосъстоянието на децата, състоянието на местата за лишаване от свобода, трафикът на хора, проблемите на малцинствата.

Друга важна област от развитието на България в процеса на присъединяване към ЕС е тази, свързана със съдебната власт – тема, която присъства неизменно във всички Доклади и препоръки, изхождащи от ЕС, и не без основание определяна като най-сериозна и трудна за реализиране. Първичното право на ЕС изисква от държавите членки да упражняват суверенитета си съвместно с другите страни членки или чрез европейските институции. Европейското право има примат пред вътрешното право на страните

⁵ ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.

⁶ ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г.

членки и затова членството в Европейския съюз изисква от страните-членки промени във вътрешната им правна уредба. Настоящият български конституционен модел е създаден с Конституцията на Република България, която е в сила от 13 юли 1991 г., като някои залегнали в нея положения се нуждаят от преразглеждане, тъй като не съответстват на Правото на ЕС. Затова България е изправена пред нелекото предизвикателство да приеме изключително важните конституционните промени, справяйки се с всичките произтичащи от това политически и практически затруднения. Предвид факта, че Конституцията е основният и върховен закон в държавата, една от главните характеристики на който е неговата стабилност, наред с усложнената в тази връзка процедура за изменение и допълнение, както и близкото наблюдаване от страна на съответните институции на ЕС, дава ясна представа за сериозността и отговорността, пред която се изправя българската страна.

Промените в конституциите на други държави, които са членки на общността, не са новост в историята на ЕС. Показателен е фактът, че подобни промени са осъществени във Франция, Германия, Испания, Португалия, както и в Швеция и Австрия, а Румъния, като част от втората вълна на петото разширяване на ЕС също приема изменения в своята Конституция през 2003 г.

След внасяне на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията от правната комисия, Народното събрание на Република България приема предвидените промени в три конституционни института на съдебната власт – имунитета, несменяемостта на магистратите, и мандатността на ръководните административни длъжности в съдебната власт. Тези реформи не остават незабелязани от Европейската Комисия, която в своя

редовен доклад дава своята положителна оценка, като констатира, че подборът и назначаването на съдии се развива положително. Въпреки това обаче се констатират някои негативни моменти, свързани с все още недокрай проведената съдебна реформа, способността на България в борбата с организираната престъпност и корупцията и др.

С така приетите разпоредби е приключен първият етап от необходимите конституционни промени. Освен реформата на съдебната власт обаче, изменения на основния закон са необходими и по отношение на изпълнението на политическите ангажименти във връзка с евроинтеграцията. Така, на 8 декември 2004 г. Комисията за подготовка на предложения за изменение на конституцията внася за обсъждане и гласуване в пленарната зала на Народното събрание втория законопроект за изменение и допълнение на Конституцията. Добавен е нов текст, регламентиращ участието на България в изграждането и развитието на ЕС. Това представлява нормативен израз на политическия възглед за интеграцията като незавършил процес на обхващане на всички европейски държави, които споделят ценностите на ЕС и са солидарни в усилията си да ги развиват съвместно. Друга важна промяна на конституционен текст урежда прехвърлянето на законодателни правомощия от българската държава към ЕС за съвместно упражняване чрез европейските наднационални органи. Според действащите актове на ЕС те се предоставят на Съвета на министрите и Европейския парламент. Това прехвърляне се осъществява на основание договора за присъединяване и така предложената нова редакция на чл. 85 от Конституцията на РБ. Приет е и текст, свързан с парламентарно мнозинство за ратификация на присъединителния договор.

Широко дискутираният въпрос, свързан с придобиването право на собственост върху земя от чужденци, също е разгледан и регламентиран с изменение на конституционни текстове. То вдига забраната за придобиване на земя от гражданите и юридическите лица на ЕС и трети държави и въвежда разрешителен режим чрез конституционно делегиране. Тя обхваща условията и реда за упражняване на правата на физически и юридически лица на ЕС или на трети страни върху земя в България и препраща съответно към присъединителния договор и към международен договор, сключен с третата държава и ратифициран от парламента с квалифицирано мнозинство (2/3 от народните представители). Трябва също да се отбележи обстоятелството, че България е договорила с ЕС въвеждането на 7-годишен преходен период, в който запазва ограничения за придобиването на право на собственост върху земеделска и горска земя дори за граждани и юридически лица на ЕС. Целта на преходния период е да гарантира изравняването на цените на пазара в България с европейските, както и по-добрата защита на интересите на българските собственици.

Направени са и други изменения на Конституцията, които регламентирант въпросите на предаване на български граждани на чужда държава, правото за избиране на Европейски парламент и органи на местно самоуправление, задължението на Министерския съвет да информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задължения, произтичащи за България от нейното членство в Европейския съюз.⁷

По отношение на икономическите критерии Комисията заключава в своя редовен доклад, че постигнатата

⁷ По подробно Вж. Българската конституционна реформа в контекста на присъединяването на Република България към Европейския съюз (2003 – 2005), Център за изследване на демокрацията.

макроикономическа стабилност спомага за стабилизирането на икономиката като цяло. В продължение на целия период от преди стартирането на преговорите за присъединяване са извършени съществени икономически реформи, като положителен фактор в тази ситуация се явява натоварването на българските власти за съблюдаване на икономическите изисквания за членство в ЕС. На тази основа е направен и изводът, че България е функционираща пазарна икономика. Изразена е оптимистичната нагласа, че продължаващите реформи ще осигурят на страната способност да се справи с конкурентния натиск и пазарните сили в ЕС. Разбира се, за да се повиши в още по-голяма степен привлекателността на България за инвеститорите, е необходимо постоянно усъвършенстване на административната и съдебната системи. Комисията очаква също и приключването на продължилата твърде дълго приватизация.

Третата част на Редовния доклад е посветена на способността на България да поема задълженията, произтичащи от членството. Във времето от предишния доклад се установява, че е отбелязан напредък в постепенното изграждане на административен капацитет за въвеждане и ефективно прилагане на достиженията на правото на ЕС. Отбелязан е напредък в повечето глави на достиженията на правото на ЕС, като българската страна е на път да приключи необходимото превеждане на законодателството. Като цяло се констатира, че България е постигнала сравнителна степен на съответствие в повечето области от достиженията на правото на ЕС и е на път да развие адекватен административен капацитет за прилагане на достиженията на правото на ЕС в значителен брой сектори, като за целта са създадени повечето от необходимите институционални структури. За да се обхванат установените

пропуски, следва да се отдели дължимо внимание на пълното и навременно изпълнение на всички стратегии и планове за действие за засилване на административния капацитет в съответните области. В заключение Комисията изразява своята надежда, че България ще продължи развитието си съобразно ангажиментите, поети по време на преговорите за присъединяване според договорения график.

В представения в края на 2005 г. подробен доклад⁸ за готовността на България за членство в ЕС Европейската комисия прави редица констатации, изтъквайки положителното развитие на страната в области като свобода на словото, борбата срещу дребната корупция и др. Прави впечатление, че за разлика от аналогичните заключения за напредъка на Румъния, Комисията се въздържа от положителни оценки по отношение на съдебната реформа, закрилата на децата и пр. Изрично се набляга на нуждата от допълнителни усилия в работата на органите на съдебната власт, администрацията, преследването на корупцията на високо ниво, трафикът на хора, както и интеграцията на малцинствата. Във връзка с тези препоръки на Комисията, посочени в доклада от 2005 г. и доразвивайки започнатите реформи в областите, разгледани в доклада от 2004 г., в България започва инициатива за нова конституционна промяна, която се явява трета⁹ за Конституцията от 1991 г. Първата и най-обществено популярна поправка е свързана с премахването на имунитета на народните представители за търсене на наказателна отговорност за извършени от тях тежки престъпления. Възбуждането на наказателно преследване за престъпления от общ характер може да започне с разрешение на Народното събрание, а когато то не заседава - на председателя на Народното събрание.

⁸ Вж. Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report, Брюксел, 25 Октомври 2005 г.

⁹ ДВ, бр. 27 от 2006 г.

Създадената ал. 2 на чл. 70 от Конституцията на РБ допуска наказателното преследване да стартира и без изискуемото в ал. 1 разрешение, ако народният представител изрази писмено съгласие за това. Това законодателно решение създава редица въпросителни, но неговата оценка – положителна или отрицателна, би могла да се разглежда единствено от гледна точка на евентуалната бъдеща съдебна практика. Неминуемо обаче, така се дава възможност да се спести дългата процедура по сваляне на имунитета на народния представител и да се започне и завърши разследването, а и същевременно да се намали възможността, именно заради продължителните дискусии и гласуване на предложението за лишаване от имунитет в създадена специална комисия и пленарната зала, за оказване на своеобразен натиск от страна на органи на Прокуратурата.

С оглед по-добрата защита и отстояване правата на гражданите законодателят включва в конституционната рамка от държавни органи институцията на омбудсмана.¹⁰ За да бъде по-ефективна неговата работа се предвижда възможността Омбудсманът да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, като по този начин се увеличават изчерпателно изброените в Конституцията субекти, които имат правомощие да сезират Конституционния съд. Чрез тази възможност на омбудсмана би се осъществил „своеобразен палиатив на индивидуалната жалба”¹¹, която в своя чист вид би могла да се използва от всяко физическо лице за защита на всяко негово лично право.

¹⁰ Който функционира като такъв по силата на Закона за омбудсмана (обн. ДВ, бр. 48 от 23 май 2003 г.)

¹¹ Вж. Пенев, П., Конституционно правосъдие на РБ, Сиела, С., 2004 г, с. 53

Друга значителна промяна, част от третата поправка в Конституцията на РБ, предизвикала множество аргументи „за” и „против” е включването на ново правомощие на Народното събрание. Съгласно чл. 84, т. 16 то изслушва и приема годишните доклади на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. На това правомощие на българския парламент (да изслушва висшите ръководители на съдебната власт) съответства тяхното задължение да изготвят и лично да представят пред Народното събрание годишни доклади за дейността на ръководените от тях институции. По този начин конституционно се гарантира възможността на българските граждани да получават информация за работата на съдебната власт. Същевременно, между Народното събрание и висшите ръководители в съдебната власт се установява пряко взаимодействие, което е необходимо за анализ на съдебната практика и за усъвършенстване на законодателството. Тези, на пръв поглед основателни мотиви¹², посочени в законопроекта, трудно биха се подкрепили от разумни юридически доводи. С развитието на съдебната реформа публичността като основен принцип в работата на съдилищата се утвърждава в максимална степен чрез предоставяне на свободен електронен достъп до разгледаните дела и правене на справки по всяко време. И досега, независимо от тази разпоредба, върховните съдилища в републиката участват по косвен начин в законотворчеството чрез своята практика и чрез издаване на

¹² Вж. Мотиви на проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията на РБ, внесен на 22.12.2005 г.

тълкувателни решения¹³ при неправилна или противоречива съдебна практика, които са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт. В допълнение – тази промяна в Конституцията на РБ съответства на задължението по чл. 27, ал. 1, т. 10 за внасяне на ежегоден доклад в Народното събрание от Висшия съдебен съвет, в който се включват докладите на председателите на върховните съдилища. Усъвършенстването на законодателството, което се има предвид в мотивите към законопроекта, се цели именно чрез изчистване на противоречивата съдебна практика, което се прави професионално от върховните органи на съдебната власт, а самото кодифициране следва да се извърши чрез възприемане на становищата на върховните органи на съдебната власт, както и чрез осъществяване на съответните проучвания, с което би се обезпечил един истински законодателен процес. Ето защо, такава конституционна промяна изглежда излишна и основателно провокира отправените критики от страна на Европейската комисия за известно нарушаване на принципа за разделение на властите. Положителното в случая е, че такъв доклад се изисква и от органите на изпълнителната власт, ангажирани с разследването на престъпления.

Другите промени от третата поправка са по отношение на реформата в наказателния процес, който е основен елемент от указанията на Европейската комисия за подобряване на функционирането на органите в наказателното производство, което е регламентирано с новоприетия НПК¹⁴. Допълват се конституционните правомощията на прокуратурата по отношение на

¹³ Ср. чл. 86 и чл. 97 Закона за съдебната власт.

¹⁴ Обн. ДВ, бр. 86 от 28 Октомври 2005 г.

наказателното разследване, уточняват се правомощията на следствието и др.

Последната част от третата поправка на Конституцията на РБ е свързана с правомощията на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт и по специално участие в изготвянето на бюджета, магистратите, тяхното обучение, имуществото на съдебната власт и пр. С това се цели да се засили контрола върху бързината и качеството на делата. „Правомощията на министъра на правосъдието имат за цел да създадат ефективно взаимодействие с органите на съдебната власт, без това да влиза в противоречие с принципа за нейната независимост при разглеждането и решаването на делата”. Това обосноваване неминуемо би било добро за функционирането на съдебната система, но прекалено лаконичната уредба на тези правомощия изисква формулирането им по-подробно в устройствените закони (ЗСВ, НПК, ГПК), което обаче само по себе си не е оправдано от гледна точка на възможността за прилагане на законодателен произвол от съответното парламентарно мнозинство. Тази промяна следва да бъде подкрепяна единствено с юридически обосновани аргументи, които обаче не могат да се споделят и затова нейното обективно оценяване ще дойде от гледна точка историческото тълкуване.

Европейският съюз осъществява редица инициативи – както на национално, така и на междудържавно ниво. Факт е обаче, че една от най-успешните политики, един от най-значимите за бъдещето на страните от Европейския континент приоритет, е разширяването на Съюза.¹⁵ Обединена Европа олицетворява себе си с единството и разбирателството между народите. В този смисъл Петото

¹⁵ The euro, the European Union's innovation strategy and the EU's enlargement, Romano Prodi, Economic Club of New York, 3 November 2003.

разширяване на ЕС се определя от всички като голяма крачка напред в бъдещето, събирайки в едно цяло 27 държави. Последните присъединили се 12 излизат от десетилетия на изолация и разделение, за да се присъединят към голямото европейско семейство, да продължат да следват ценностите на Съюза – солидарност, толерантност, демокрация, уважаване на правата на човека, като го обогатяват с уникалната си култура, традиции, език и докажат, най-вече на себе си, че могат да бъдат граждани на Обединена Европа. На 1 май 2004 г. първите 10 страни, които участват в петото разширяване на ЕС – Естония, Кипър, Малта, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия – стават пълноправни членове на Европейския съюз. По-рано, в края на 2002 г. в датската столица Копенхаген тези десет страни приключват присъединителните преговори.

Година след разширяването с десетте страни от централна Европа и Средиземноморието е твърде рано за генерални оценки относно функционирането на разширения ЕС. На преден план все още стоят направените в този период прогнози от редица специалисти наред с очакванията на всеки отделен гражданин на страните-членки. От гледна точка на население новоприсъединилите се страни представляват 20% от населението на страните-членки преди 1 май 2004 г. От друга страна обаче по отношение на БВП показателят е едва 5%.¹⁶ Такова огромно несъответствие никога не е било налице, дори и при присъединяването през 80-те години на миналия век на Гърция, Испания и Португалия, които по време на тяхното приемане в Съюза изпитват големи затруднения най-вече в икономически аспект. Именно заради този факт петото разширяване е определяно от икономистите едновременно и като голямо

¹⁶ Вж. The European Union one year after enlargement, изследване на Eurobarometer.

предизвикателство, и като безпрецедентно изпитание на икономиката на ЕС. Въпреки всички скептични прогнози, съществуват големи надежди, че разширяването ще изиграе ролята на катализатор на конкуренцията както по отношение на потребителите, така и спрямо производителите на повечето европейски пазари, а икономическият растеж на страните-членки, който в последните години бележи застой, дори лек спад, ще получи нов импулс, повлиян от новите членове на Съюза, чиито икономики регистрират устойчиво нарастване.

Още по краен в оценките си е бившият комисар по разширяването, а сега вице-президент на Европейската комисия Гюнтер Ферхойген, чийто ресор сега е промишлеността. Представяйки приоритетите на новосформираната в края на 2004 г. Европейска комисия, той сравнява икономиката на ЕС с тези на страни от Азия и посочва обезпокояващи за Европа данни, че те бележат ръст от 4 до 5 пъти по-голям, съпоставен с този на ЕС. Демографските проблеми по отношение на ниската раждаемост и застаряващото население на Европа са също основни проблеми, пред които Обединена Европа трябва да се изправи. Не на последно място са поставени и дългосрочните негативни последици, получавани от климатичните промени и замърсяването. Основната грижа обаче остават гражданите на страните-членки. Въпреки различията в развитието на отделните национални общества, целта на ЕС е да подсигури на своите граждани общество, което да се отличава с високо благосъстояние и което да е способно да отделя значителни резерви за неработоспособните граждани в настоящото и бъдещи поколения. Тази социалност на лансираната политика изглежда доста оптимистична и трудно реализируема, но пък и Комисията в лицето на самия председател изглежда твърдо решена да постигне

значими успехи в тази насока. Това би могло да се осъществи, като се направят всички възможни стъпки за изваждане на икономиката на разширения ЕС от застой, в който се намира и постепенно тя да се динамизира, което от своя страна се очаква да доведе до по-широки амбиции в социален аспект и в сферата на екологията.

Всички тези изводи и перспективи са относими и спрямо България. След като в края на 2003 г. на срещата на върха в Брюксел Европейският съвет взема решение относно присъединяването на България и Румъния, а именно – това да стане през 2007 г., като преди това преговорите трябва да бъдат приключени през 2004 г., а самият договор за присъединяване да бъде подписан през 2005 г. Така определен във времето, присъединителният процес по отношение на България съдържа няколко ключови събития. В средата на юни 2004 г. след затварянето на последните 2 преговорни глави "Конкуренция" и "Други въпроси", България приключва преговорите с Европейския Съюз шест месеца по-рано от предвиденото. Следващата стъпка на България към пълноправно членство в ЕС съгласно разпоредбата на чл. 49 от Договора за Европейския съюз е произнасянето на Европейския парламент относно присъединяването на България. Произведените избори за парламент през 2004 г. и увеличеният брой на държавите-членки правят състава му изменен персонално и количествено. Съгласно Договорът от Ница членовете на Европейския парламент не могат да надвишават 732, като в това число са предвидени и избраниците от българска и румънска страна, съответно 17 и 33 члена. До пълноправното членство на България и Румъния техните квоти се разпределят пропорционално между страните-членки до запълване на максималния брой от 732 души.

Гласуването, което е предвидено да се извърши на 13 април 2005 г. и определяно от всички по-скоро като една формална процедура, се превръща в политическа драма с положителен за България край. Многократно изтъкваната позиция, че излизането на Европейския парламент с решение по този въпрос, е от значение по-скоро за факта на максималното мнозинство, което би трябвало да се постигне при гласуването, отколкото с хипотезата на евентуален отрицателен вот. Причина за създалата се неочаквана криза е не забавянето в изпълнението на поети задължения в преговорния процес или неизпълнението на такива, а междуинституционалните спорове между Европейския парламент, от една страна, и Съвета на министрите на ЕС, от друга. Конкретен повод за това разминаване в позициите става фактът, че Съветът пренебрегва Парламента като инстанция при изготвянето на финансовата рамка за двете държави. Одобряването от страна на ЕП е задължително съгласно процедурата по чл. 49 ДЕС, както и когато се вземат решения, свързани с бюджета, а в случая за финансиране на новоприсъединили се страни – България и Румъния. Сериозността на казуса се допълва и от факта, че първите три години от бъдещото членство на двете страни съвпадат точно с началото на следващия финансов период на ЕС, за който процедурите по договаряне на бюджета (2007-2013 г.) предизвикват безпрецедентни спорове между европейските лидери и едва в края на британското председателство е постигнато споразумение.¹⁷ Съветът, от своя страна, излиза със становище по казуса, че финансовата рамка за двете страни е записана в договора за присъединяване, който предстои да бъде подписан от тях и от 25-те държави членки на ЕС. Характерът на този акт обаче го причислява към първичното право на ЕС и не може да бъде изменян

¹⁷ Вж. 2006 EC Budget: European Parliament vote - 15 December 2005 (15/12/05).

с актове на вторичното такова, каквито са бюджетните решения на Европейския парламент. Въпреки всичко обаче, включително официалните искания на част от европейските депутати за отлагане на гласуването под предлог, че липсва необходимият напредък у двете страни-кандидатки, гласуването се състои. Членството на България и Румъния се разглежда отделно и затова са извършени две процедури на гласуване, като и двете са подкрепени с абсолютно мнозинство. Подкрепата за България е скрепена с 522 гласа „за”, 70 гласа “против” и 69 “въздържали се”.

В крайна сметка Съветът и Европейският парламент постигат съгласие, като последният си извоюва официалното гарантиране на контролни права в процеса на присъединяване до датата на влизане на двете страни в ЕС, т.е. и след формалното прекратяване на правомощията му по отношение на присъединителния процес, както и по отношение на бюджетните въпроси. Това съгласие е скрепено в съвместната декларация, в която се изтъква значението на участието и на трите институции (Европейския парламент, Европейската комисия и Съвета на министрите) при съставянето на бюджета на съюза. Декларацията е прикрепена към доклада за икономическите последици от разширяването и бюджета за двете балкански държави. България от своя страна прави необходимото, за да може изходът от това гласуване да бъде успешен. Още миналата година правителството на Р България наема чуждестранна компания, която е включена в списъка на акредитираните лобисти към Европейския парламент и се натоварва със задължението да лобира за страната. Благодарение на положените усилия България и Румъния избягват възможния негативен сценарий, при който двете страни биха станали заложници на междуинституционални спорове.

С вземането на това решение от ЕП пътят на България към пълноправно членство изглежда отворен, а датата 1 януари 2007 г. съвсем ясно различима. Единственото забавяне би могло да се получи от едно нововъведение в присъединителния процес, което не е било в сила при досегашните разширявания, а именно – т. нар. „предпазна клауза”, според която по решение на Съвета присъединяването може да бъде отложено във времето в случай, че страната не успее или се забави в прилагането на поетите ангажменти. Тази клауза ще бъде прилагана и при следващи вълни на разширяването на ЕС. В оставащите 20 месеца до пълноправното членство на България в ЕС, хипотезата за прилагане на тази „предпазна клауза” основателно се свързва с предстоящия пореден Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България, който се очаква в началото на ноември 2005 г. Въпреки потенциалната заплаха от забавяне на присъединяването с една година, наличието на „предпазната клауза” е определяно от българският външен министър като нещо положително, тъй като така страната ще бъде задължена да запази дисциплината и да завърши реформите.

След емоционалното и изпълнено с перипетии гласуване в Европейския парламент, състояло се в средата на април 2005 г., България твърдо пристъпва към определяната като най-важна дата в новата българска история – 25 април 2005 г., за когато е насрочено подписването на Договора за присъединяване към Европейския съюз. Церемонията по подписването се състои в Люксембург – държавата, която председателства Съвета на ЕС в първата половина на 2005 г.. На тържествената церемония в древното Ньоймюнстерско абатство присъстват всички надлежни представители на 25-те страни-членки на ЕС, за да положат подписите си под

присъединителния договор. От българска страна той е подписан от президента на Република България Георги Първанов, министър-председателя Симеон Сакскобургготски, министъра на външните работи Соломон Паси и министъра по европейските въпроси Меглена Кунева.

Договорът за присъединяване има свои специфични принципи и структура. Състои се от 6 разпоредби, в които се регламентира членството на България и Румъния в ЕС. Урежда се и приложимостта на Протокола, съответно на Акта, при влизането в сила или не на Конституцията за Европа. (В случай, че Договорът за създаване на Конституция за Европа не е в сила към датата на присъединяване, България и Румъния стават страни по Учредителните договори на Съюза, така, както са изменени или допълнени - прилага се Акта за присъединяване. Обратно, в случай, че Конституцията е влязла в сила към датата на присъединяване, се прилага Протокола за присъединяване. Договорът за създаването на Конституция на Европа е приложен към Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС. По този начин, с ратификацията на Договора за членство, Народното събрание следва да ратифицира и Договора за създаването на Конституция за Европа.)

Регламентирани са и промените в Институциите на ЕС с оглед присъединяването България Румъния, финансовата рамка за двете страни, урежда се присъединяването им към вече сключените конвенции, споразумения и протоколи, както в рамките на ЕС, между държавите-членки, така и тези между ЕС и трети страни. На България са отредени 18 места в Европейския парламент, считано до края на настоящия му мандат - 2009 г. За следващия мандат на Европейският парламент (2009 - 2014 г.), следвайки и разпоредбите

на Договора от Ница, България ще разполага със 17 места. В Съвета на ЕС България ще има 10 гласа, в Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет - 12 представители. Постигнатите договорености от България в преговорния процес са отразени в част IV на Акта и Протокола - "Временни разпоредби". Тази част съдържа и финансовите договорености за периода 2007-2009 г. и съответните защитни клаузи.

В приложенията към Протокола и Акта са детайлно разписани конкретни разпоредби по различните преговорни глави, отнасящи се до преходните периоди, изключенията и специфични механизми, които България е договорила с ЕС по отношение прилагането на правото на ЕС.

В края на Договора са прикрепени и декларации, които са седем на брой. Сред тях е и Декларацията на България относно използването на кирилицата в Европейския съюз, в която се заявява, че „с признаването на българския език като автентичен език на Договорите, а също и като официален и работен език, който се използва от институциите на Европейския съюз, кирилицата се превръща в една от трите азбуки, които ще се използват официално в Европейския съюз. Тази съществена част от културното наследство на Европа представлява особен български принос към езиковото и културното многообразие на Съюза.” Всъщност, за първи път кирилицата се използва в официален документ на ЕС на 29 октомври 2004 в Рим, когато българският министър-председател и външният министър подписват от името на България заключителния протокол на Европейския съвет за приемането на Европейската конституция.

В края на месец април 2005 г., три дни след подписването на Договора, в сградата на Съвета на министрите в Брюксел в присъствието на ръководителя на българската мисия към

Европейските общности, е поставен официалният печат на Министерството на външните работи на България върху червен восък срещу положените подписи от подписалите за България. Върху документа срещу съответните подписи са поставени и печатите на 25-те страни-членки на ЕС и на Румъния. Така подпечатан, оригиналът на Договора, както и езиковите му версии, които са с еднаква юридическа сила, са изпратени в Министерството на външните работи на Италия, която е депозитар на договорите на Европейския съюз. На 11 май 2005 г. Нодното събрание на България ратифицира Договора за присъединяване на тържествено пленарно заседание, последвано от връчване на ратификационния документ по Договора на италианското правителство на 27 май 2005 г. Така, с този акт приключва процедурата от българска страна по ратификацията на Договора за присъединяването към ЕС.

От гледна точка на регионалните отношения, събитието от Люксембург също има важно значение. Гърция вече не е изолиран „остров” на картата на Обединена Европа. Хърватска и Турция се очаква да започнат преговори през 2005 г. Украйна, Молдова и страните от бивша Югославия също отправят поглед към присъединяването към ЕС, който от своя страна поддържа коректната позиция, която е ясно изразена в договорите от първичното законодателство и в Договора за приемане на Конституция за Европа, че Съюзът е отворен за всички европейски държави, които зачитат неговите ценности и се задължават заедно да се стремят към постигането им. Македония и Турция открито заявяват, че ще разчитат на опита на българската страна в преговорния процес и в прилагането на мерки, с които по-бързо да покрият критериите за членство. Регионалното сътрудничество не е ново явление, а един от основополагащите принципи на ЕС.

След подписването на Договора за присъединяване България започва да участва в процеса по вземане на решения в ЕС, като също така има възможност за достъп до всички документи, издавани в рамките на ЕС. На всички обаче е ясно, че успешното подписване е още една голяма стъпка по пътя на евроинтеграцията. Завършилият успешно преговорен процес обаче е предпоставка за изпълнението на поетите през този период ангажменти, а процесът на хармонизация на законодателството на България с правото на Европейския съюз не приключва, той продължава със същата интензивност, с която самото право на ЕС се развива. Подписването на присъединителния договор е от изключително значение не само заради бъдещата политическа и икономическа интеграция на България към европейските народи, то е и основата на един новоизграждащ се съюз между европейските граждани.

Възможността за неограничено разширяване на Европейския съюз поставя на изпитание досегашните разбирания за понятия като 'европеец', 'европейска интеграция', 'европейски ценности' и пр. Разширявайки границите на Съюза по цялата територия на Европейския континент, населението на ЕС се увеличава до 450 милиона души. Образувалят се най-голям единен вътрешен пазар в света неминуемо се отразява на общата политика на Съюза, неговите институции трябва да се справят с новите предизвикателства на XXI в. – тероризъм, промени в климата, икономически застой, безработица и т.н. За да се справи с тези изпитания, страните от ЕС обединяват усилията си и влагайки обща воля и решимост за отстояване на ценностите на общността, те подписват Договора за приемане на Конституция за Европа. При изготвяне на съдържанието на договора са вложени неколкогодишни усилия за консолидиране на всички текстове и за тяхното по-ясно звучене, за

по-прецизна и в същото време по-функционираща институционална рамка, и всичко това закрепено с ценностите на Обединена Европа.

Пътят към окончателния вариант на приетата Европейска Конституция минава през изготвения проект от специално конституираната преди това структура в ЕС, а именно – Конвент за бъдещето на Европа. Създаден след решение на Европейския съвет, прието на срещата в Лаакен през 2001 г., Конвентът заседава от февруари 2002 г. до юли 2003 г. в състав от 105 члена, сред които има представители на правителствата на страните членки и страните-кандидатки, на националните парламенти, на Европейския парламент и на Европейската комисия под председателството на бившия френски президент Валери Жискар д'Естен. Основната идея на този екип е да подготви и да представи предложения за бъдещото развитие и управление на ЕС, за да може той да посрещне адекватно новите реалности след предстоящото тогава голямо разширяване на Съюза. Съставеният в този смисъл проект за Конституция е изложен на срещата на Европейския съвет през юни 2003 г. в Солун. Текстът на проекта е одобрен на срещата на върха в Брюксел на 18 юни 2004 г. и е официално подписан от всичките 25 членки на ЕС на 29 октомври 2004. На същата среща България подписва заключителния протокол на български език. Съгласно чл. IV-447 Договорът за приемане на Конституция за Европа следва да бъде ратифициран от всички договарящи страни, следвайки техните конституционни разпоредби, и следва да влезе в сила на 1 ноември 2006 г., след депозиране на всички ратификационни документи при италианското правителство. Договорът е сключен за неопределен срок.

При разглеждането на проекта на Междуправителствената конференция са направени предложения за внасянето на множество редакции в текста, но в крайна сметка предложеният вариант от

Конвента търпи промени само в някои разпоредби, отнасящи се до процедурите, свързани с вземането на решения с квалифицирано мнозинство.

Както се отбеляза в началото на това изложение, изграждането на Обединена Европа се извършва в продължение на десетилетия, приемани са различни актове, други са изменяни и допълвани. Именно поради тези причини често структурата и най-вече правилата, съгласно които функционира ЕС, остават неясни, появяват се вътрешни противоречия между институциите. След влизането в сила на Конституцията, договарящите страни ще бъдат обединени само под името „Европейски съюз”, който ще „измести” досегашните „Европейски общности”. Европейският съюз става единственият правопреемник на Европейската общност. Конституцията ясно се отказва от настоящата система на „трите стълба”, въпреки че на практика предвидените изрични процедури, свързани с външната политика, сигурност и отбрана се запазват, които всъщност изграждат основата на действащия в момента „втори стълб”, уреден в Договора за ЕС.

В преамбюла договарящите страни обръщат внимание на културното, религиозното и хуманното наследство на Европа и изразяват увереност, че народите на Европа чрез все по-тясното обединяване ще продължат да градят своето общо бъдеще.

От юридическа гледна точка проектът представлява международен договор, но с основание е наричан Конституция заради цялостното си звучене и заради поместването в Част II на Хартата на основните права на Съюза, като по този начин официално се утвърждават ценностите и целите на ЕС както и принципите, стоящи в основата на отношенията между Съюза и страните-членки.

В обособената като Част I от Договора за приемане на Конституция за Европа са формулирани целите на Съюза, неговите компетенции и тяхното упражняване, структурата и състава на институциите. Регламентирани са и основните права и гражданството в Съюза, демократичният живот, финансите, взаимоотношенията и сътрудничеството с близките гранични страни, както и членството на отделните държави в Съюза и възможността за суспендиране на определени права, произтичащи от членството. Част III е посветена на политиките и функционирането на Съюза, като обхваща всички аспекти на вътрешния пазар, икономическата и валутна политика, сигурността и правосъдието, външната политика, а също и отношенията между институциите и взаимодействията между тях, отговорности и компетентност. В последната Част IV са вписани общите и заключителни разпоредби, които са последвани от Заключителния акт към Договора, а след него – няколко акта с важно значение – 36 протокола, 2 Анекса и 48 декларации.¹⁸

Европейският съюз придобива правосубектност като юридическо лице, а по отношение на институциите Конституцията прави голяма стъпка напред, формулирайки много по-ясно правомощията на отделните органи и надлежните процедури за вземане на решения. Европейският парламент (ЕП) в сътрудничество със Съвета на министрите приема нормативни актове и сформира бюджета, като същевременно извършва политически контрол и консултации. ЕП избира Президентът на Комисията по предложение на Съвета (който го гласува с квалифицирано мнозинство). ЕП също така ще одобрява Комисията

¹⁸ По подробно Вж. Summary of the Constitution adopted by the European Council in Brussels on 17/18 June 2004

като цяло, а броят на депутатите е ограничен до 750, като максималният брой представители на една държава може да бъде 96. По отношение на прилагането на мерките свързани с общата външна политика и сигурност ЕП бива редовно консултиран относно главните аспекти и основните решения и бива редовно информиран за нейното развитие.

За първи път в първичното право на ЕС¹⁹ се появява като редовно функциониращ колективен орган Европейският съвет. Той ще бъде ръководен от Председател, избран с квалифицирано мнозинство за период от две години и половина, като мандатът може да бъде подновяван. В състава на този орган влизат държавните или правителствените ръководители на държавите-членки, председателят на Европейския съвет и председателят на Комисията, а Министърът на външните работи на Съюза участва в работата му. Процедурата по вземане на решения изисква постигането на консенсус. Европейският съвет инспирира нови реформи и определя политическите приоритети на ЕС, но няма право на законодателна инициатива. Свиква се от неговия председател на всяко тримесечие.

Съветът на министрите заседава в различни състави – Съвет по общите въпроси и Съвет по външните работи. Последният се председателства от Министър на външните работи. Този пост е една от значимите новости, въведени с Конституцията. Той се избира от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство със съгласието на Комисията. Той е упълномощен да провежда външната политика и сигурност на Съюза, да председателства Съвета по външните работи, както и да изпълнява функцията на заместник-председател на Комисията.

¹⁹ По подробно на тази тема Вж. Борисов, О., Право на ЕС, Арго Пъблишинг, С., 2005 г.

Конституцията дава по категоричен начин законодателната инициатива на Европейската комисия. Съставът на Комисията ще бъде променян през годините, а именно – до 2014 г. в Комисията ще има по един представител на всяка една страна-членка, а след това съставът ѝ ще се сформира от 2/3 от броя на страните членки на ЕС на базата на ротационния принцип. Законодателният процес задължително трябва да е подчинен на принципите на субсидиарност (т.е. в областите, в които няма изключителна компетентност, Съюзът действа само и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, регионално или местно равнище, но поради обхвата или очаквания резултат от предвидената дейност биха могли да бъдат постигнати по-добре на съюзно равнище) и пропорционалност (съдържанието и формата на действие на Съюза не превишават степента, която е необходима, за постигане целите на Конституцията). Тези принципи се прилагат от институциите съобразно Протокола за прилагане на принципите на субсидиарността и пропорционалността. Също така недвусмислено е затвърден приматът на правото на ЕС и задължението на страните-членки да прилагат нормите на правото на общността.

Конституцията също обявява, че приема принципа на йерархичност на актовете, като прави 2 основни разграничения: от една страна между юридически задължителни актове (закони, рамкови закони, регламенти и решения) и незадължителни актове (мнения и препоръки), а от друга, по отношение на юридически задължителните актове, прави паралел между законодателни актове (закони и рамкови закони) и актове, които нямат законен характер (регламенти и решения). В това отношение Конституцията прави значим напредък, като формулира ясно и систематически видовете и

характера на приеманите актове, докато по силата на сега действащите основни договори на ЕС има предвидени повече от 15 законодателни инструмента.

Приетият конституционен текст включва и голям брой текстове, които целят да направят институциите на ЕС по-контролируеми, прозрачни, демократични и близки до гражданите. Така например по искане на най-малко 1 милион граждани на ЕС Комисията може да бъде поканена да представи предложение по въпроси, за които гражданите считат, че е необходим юридически акт от страна на Съюза с оглед приложението на Конституцията. Също така Конституцията им гарантира по-големи права, свързани с правосъдието в резултат на увеличените правомощия на Съда на ЕС. Квалифицираното мнозинство в много процедури заменя единодушието, като 10 от случаите на такова заместване се касае за въпроси, свързани с правосъдието и вътрешните работи. Цялостното звучене на конституционните разпоредби показва очевидна воля за демократизиране на Съюза, не само заради засилените правомощия на Европейския парламент по отношение на неговите законодателни и функции, свързани с приемането на бюджета. Предвидена е още и процедура за преразглеждане на Договора за Европейска конституция, която е определяна в някои коментари като тромава – свикване на нов Конвент, постигане на единодушие на държавите членки и ратификация от всяка една от тях. Предвид факта, че се касае за същинска конституция от материалноправна гледна точка, то и процедурите по нейната ревизия е необходимо да бъдат усложнени с оглед стабилността на такъв тип фундаментални актове.

Определян още като конституционно организирана група от суверенни държави, ЕС в лицето на всичките си държави-членки

навлиза в един период на очакване и несигурност по отношение на бъдещото ратифициране и влизане в сила на Европейската Конституция. Трудно оборима е тезата, че тази редакция на Конституционния договор е най-доброто, което може да се изисква точно в този момент от развитието на Съюза. Разбира се, налице са и недостатъци и несъвършенства, но това е лесно обяснимо предвид факта, че и Конституцията е един човешки акт. Темата за недостатъците на конкретни конституционни текстове обаче е изместена настрана в обществата в Европа заради надвисналата реална опасност за забавянето, съответно неосъществяването, на ратификационния процес. Все пак някои критици, може би с основание, изтъкват, че в Конституцията не е заложен модел, който да предпостави реализирането на Декларацията от Лаакен. Бизнес средите са загрижени, тъй като в Договора недостатъчно е обърнато внимание на конкуренцията, на Планът от Лисабон²⁰ и като резултат ЕС може да остане икономически изостанал.²¹ Може би именно затова още в първите си публични речи²² председателят на Европейската Комисия Ж. Барозу засяга темата за икономическото състояние и лансира Лисабонската стратегия за растеж и заетост като основен приоритет в работата на Комисията. Отчитайки почти нулевото приложение на приетата през 2000 г. стратегия, Комисията излиза с конкретни предложения, като предлага мерки в областта на публичната администрация, въвеждането на единен стандарт за услугите в ЕС и др. Негласно се признава, че предишната Комисия е

²⁰ По подробно за Лисабонската стратегия Вж. „The economic costs of non-Lisbon. A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms”, EUROPEAN ECONOMY, EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS

²¹ II. RELAUNCHING THE LISBON STRATEGY: A PARTNERSHIP FOR GROWTH AND EMPLOYMENT, EUROPEAN COUNCIL BRUSSELS, 22 and 23 MARCH 2005, PRESIDENCY CONCLUSIONS.

²² „Growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy”, José Manuel BARROSO, Plenary session of the European Parliament, Strasbourg, 9 March 2005; "The Lisbon strategy – a key priority of the European Commission", José Manuel BARROSO, ETUC Conference, Brussels, 1 March 2005.

приела квази стратегия, която трудно би могла да се приложи на практика, тъй като 28-те поставени основни цели, 120-те производни и 117-те различни индикатори за ефекта спъват нейното прилагане. По повод на тези факти, често се споделя максимата, че когато всичко представлява приоритет, то всъщност нищо не е приоритет.²³ Сега обаче Комисията изглежда твърда в позицията си и чрез серия от мерки, започва постепенното реализиране на Лисабонската стратегия. Желанието да се увеличи БВП с 3% до 2010 г.²⁴ изглежда твърде оптимистично, но и реализируемо, а желанието за създаване на повече работни места чрез програми като Европейската младежка инициатива, както и предложението за създаване на Европейски технологичен институт, в който да се обединяват ум и капитал, заслужава адмирации.

Конституционните противници намират слабости и в области, в които като цяло ЕС се счита за еталон за правилна политика. Огромният обем на Конституционния договор го прави твърде тежък за гражданите и недостъпен за бързо запознаване с материята. Издаваните резюмета пък звучат прекалено научно и абстрактно, за да могат да привлекат вниманието на всички.

Разбира се, дори и да не бъде ратифициран в срок Договорът за Европейска Конституция, няма да сложи край на ЕС, а ще наложи преговаряне на текстовете, както и възможно отпадане на ненужните такива. Към началото на април 2006 г. Договорът е ратифициран от 14 държави-членки - Литва (11 ноември 2004), Унгария (20 декември 2004), Словения (1 февруари 2005), Испания (първата, която го ратифицира чрез произвеждане на съвещателен

²³ Вж. Günter Verheugen, A New Agenda for the Enlarged EU, Svenska Dagbladet (Svd) Executive Club, Stockholm, 24 Februar 2005.

²⁴ The euro, the European Union's innovation strategy and the EU's enlargement, Romano Prodi, Economic Club of New York, 3 November 2003.

референдум на 20 февруари със значително мнозинство), Италия (6 април 2005 г.), Гърция (19 април 2005 г.), Словакия (11 май 2005 г.), Германия (от Бундестага – 12 май, от Бундесрата – 27 май 2005 г.), Австрия (25 май 2005 г.), Белгия (28 април – от Сената, 19 май 2005 г. – от долната камара на парламента и от 5 общностни и регионални (федерални) събрания, като последната ратификация е осъществена на 8 февруари 2006 г.), Латвия (2 юни 2005 г.), Кипър (30 юни 2005 г.), Малта (6 юли 2005 г.) и Люксембург (2 парламентарни ратификации – на 28 юни и 25 октомври 2005 г., и референдум – на 10 юли 2005 г.). Предстоят ратификации по парламентарен път при Швеция, Финландия, Естония (приет на първо четене от парламента), а чрез референдум: Португалия (октомври 2005), Дания, Ирландия (включително и парламентарно гласуване), Чехия (няма окончателно решение, но вероятният референдум най-вероятно ще се произведе в края на 2006 г. – началото на 2007 г.), Полша (все още не е взето решение за начина на ратификация, който следва да бъде определен от новия състав на полския законодателен орган), Великобритания (вкл. и парламентарно одобрение).

Основните проблеми, от които се опасяват страните, организиращи референдум като част от ратификационния процес, се свеждат до няколко. Характерно е разграничаването на гражданите на страните-членки от политиката, водена от ЕС и от политическия живот като цяло. Гражданите са загрижени предимно за работата си и личното благосъстояние, отколкото за политическите проблеми на Обединена Европа. Също така немалко е и неодобрението на продължаващото разширяване на ЕС на изток. Влошаващият се имидж на служителите и представителите на ЕС, обвиненията в корупция и съмнителни връзки, отново се отразяват негативно. Ниският икономически растеж в някои страни-членки, съпроводен с

безплодните икономически реформи в някои от най-развитите страни понижават и без това разклатения рейтинг на управляващите коалиции. Всичко това неминуемо се отразява и на нивото на Евроскептицизма в почти всички държави-членки на ЕС. Във Франция най-наболялата тема е изпуснатото от контрол разширяване на ЕС, както и засиленото социално напрежение предимно сред младите френски граждани, провокирано някои нови законодателни решение в социалната политика, в Германия – високите вноски за бюджета на ЕС в момент, когато икономиката върви към рецесия. Историята показва обаче, че колкото повече се знае за дадена инициатива, толкова по-лесно се приема тя, какъвто е и случаят с Конституцията за Европа. Ето защо правителствата на държавите-членки, които очакват проблеми при ратификация, стартират мерки за повишаване на информираността. В този смисъл съобщението, че Страсбург създава "сили" за борба с евроскептицизма, макар и комично, изглежда оправдано.

Отсъствието на близост и доверие между институциите на ЕС и гражданите обаче не трябва да учудва, то просто отразява аналогичната тенденция по отношение на управляващите на местно ниво. Тук ЕС отново „заслужава“ критика, тъй като въпрос на политическа воля е да се държат гражданите на Съюза информирани, а в случая точно това не е направено. Заключениета от направено проучване през 2004 г. показват, че медиите не са информирали достатъчно добре обществеността. Липсата на масови общи европейски източници на информация е една от причините.

Съществуват различни варианти на развитие от този момент нататък за излизане от явната постепенно задълбочаващата се европейска конституционна криза. Сред различните възможни постановки най-добър изход би бил успешен референдум във всички

ратифициращи страни-членки. Неуспешната стъпка на европейския конституционализъм обаче, направена на произведения във Франция референдум на 29 май 2005 г., когато Конституцията е отхвърлена със значително мнозинство при висока избирателна активност, прави невъзможен този благоприятен сценарий. Последвалят само три дни по-късно – на 1 юни 2005 г. народен вот в Холандия, който, макар и използван до голяма степен също за оказване на натиск от страна на опозиционните сили за решаване на национални проблеми, отново е отрицателен.

Решаващото значение на резултатите от референдума във Франция за развързката на ситуацията е очевидно. Една от най-големите, най-значимите, най-европейските държави и авторитетен поддръжник на сътрудничеството и консолидирането в рамките на ЕС дава ясен знак за настроенията на своето население, с който трябва да се съобрази целият европейски континент. Изходът от народния вот дава тласък на вълна от негативни настроения в цялата страна, а с това и спомагат за засилване на позициите на противниците на Европейската Конституция. Въпреки че отрицателният вот, даден на референдума, е очакван и присъстващ в извадките на всички социологически изследвания, неговата тежест се усеща едва след потвърждаване на официалните резултати. Сериозността на задълбочаващата се безпрецедентна криза се отбелязва и в първата официална позиция от страна на председателя на Европейския парламент Ж. Борел, председателя на Европейската Комисия Ж. Барозу и министър-председателя на Люксембург, който председателства Съвета на министрите на ЕС през първата половина на 2005 г. Предвижданият задълбочен анализ на резултатите неминуемо ще внесе като последица някои новости в политиката на

ЕС и в отношението на неговите институции към европейските граждани.

Двата негативни резултата от референдумите във Франция и Холандия карат анализаторите да виждат зараждането на т.нар. „домино ефект”, при който отрицателните резултати от двете допитвания водят след себе си аналогични развръзки и в останалите страни, чиито законодателства предвиждат произвеждането на референдум като средство за одобряване на европейската Конституция. Като доказателство в тази връзка може да се посочи позицията на Великобритания, получена веднага след френския вот, която изглежда все по-разколебана по отношение на датата на предвидения за първата половина на 2006 г. референдум за одобряване на Европейската Конституция, въпреки неоспоримия факт, че британските предложения по време на съгласуването на конституционния договор са почти изцяло приети в консолидирания текст. Британското правителство официално обяви на 6 юни 2005 г. временното преустановяване на процедурите по ратификация на Договора. Позициите на поддръжниците на ефекта на доминото обаче е разклатена много скоро след негативния изход от референдумите във Франция и Холандия. Както става ясно от представената по-горе времева справка, народният вот в една от „най-европейските” страни – Люксембург, е успешен. Макар и окачествявано като личен успех на управляващия кабинет, това събитие е несъмнено доказателство, че Евроскептицизмът съвсем не е придобил толкова значителни мащаби, а предричаният ефект като резултат от произведените преди това референдуми с отрицателни резултати е по-скоро плод на емоционални и песимистични разсъждения и далеч липсва наднационално влияние при манифестирането на масовия личен вот. Разбира се, вероятно това се

е отразило на процентното съотношение при отразяване както на гласувалите положително, така и на тези, които са се лишили от правото си на глас в деня на вота и донякъде би могло да се приеме, че неотлагането дори и с няколко месеца на референдума в Люксембург, съставлява политически риск. Въпреки всичко, вотът на гражданите в разглежданите случаи е неопровержим и показателен за останалите управляващи европейски мнозинства, които следва да направят своя избор и да вземат решения за бъдещето на „проекта“ Европейска Конституция. Оценявайки поетият риск от люксембургското правителство и всички обективни дадености (напр. изключително голямото мнозинство на национална подкрепа на въпросите, касаещи Обединена Европа в тази страна), повечето от страните суспендират ратификационния процес и очакват официално решение от срещите на върха.^{25 26}

Бъдещото развитие на така създалата се обстановка изглежда твърде неясно, тъй като са възможни множество разнообразни варианти²⁷ - от произвеждане на втори референдуми до частично предоговаряне на договора. Последната възможност обаче би отнела твърде много време предвид изискването за ратифициране от всички страни-членки на текста по договора така, както са го подписали, т.е. проведените успешни ратификационни процедури ще трябва да бъдат повторени. Доброволното оттегляне от страна на някоя държава-членка, която не успява да приключи успешно ратификационната процедура, също изглежда възможно, въпреки че институтът на оттегляне от ЕС е регламентиран само в Конституцията (чл. I-60), не и в понастоящем действащите договори.

²⁵ арг. от чл. IV-443, т. 4 от Договора за Конституция за Европа

²⁶ Вж. Декларация на държавните или правителствените ръководители на страните членки относно ратификацията на Договора за приемане на Конституция на Европа, приета от Европейския съвет – 16-17 юни 2005 г.

²⁷ Вж. Hopkinson, Nicholas, Report on Wilton Park Conference, 25-27 Октомври 2004 г., с. 9-12.

Сред множеството различни теоретични развръзки стои и случаят, при който текстът на Конституцията бива изоставен за известно време, докато се разработят нови стратегии за неговото пълно приемане.

Огромните усилия на френския държавен глава и френското правителство, които правят всичко възможно, за да наклонят везните в последния момент към утвърждаване на новия етап на Обединена Европа – Европа, която никога не е била толкова обединена, Европа с нова конституционна рамка, се оказват понастоящем недостатъчни. Но дори изправени пред непреживени досега неизвестност и опасения, европейските страни не биха спрели до тук изграждането на Съюза, чието бъдеще олицетворява Конституционния договор и биха направили необходимото той да бъде утвърден. Факт е също, че винаги, когато Европейският съюз изпада в криза, то винаги се намира начин за излизане от нея и да се продължи развитието, въпреки пречките.

С ратификацията на Договора за Конституция за Европа България става една от първите приключили успешно ратификационната процедура. Възможната негативна крайна развръзка, касаеща Европейската Конституция няма да се отрази на членството на страната в ЕС. През оставащите месеци до пълноправното членство България ще върви по поетия път и постепенно ще се отърсва от спомена за безкрайните преговори и ще се настройва да бъде готова да посрещне бъдещите предизвикателства, но вече от прага на Обединена Европа. Именно тези предизвикателства изискват от държавите членки да бъдат силни и повече обединени. А колкото по-разширена и по-силна е Европа, толкова по-големи ще бъдат и нейните интереси и достижения