

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ И ЛИСАБОНСКИЯ ДОГОВОР

Антон Чинков

Увод

Днес повече от всякога, в един постоянно променящ се глобализиран свят, Европа е изправена пред нови изпитания. Глобализирането на икономиката, демографските промени, изменението на климата, снабдяването с енергия, както и новите заплахи за сигурността са предизвикателствата, с които трябва да се справи Европа от 21-ви век.

Страните членки вече не са в състояние сами да направят това поради трансграничния характер на тези проблеми. Едно колективно усилие в европейски мащаб ще позволи да ги посрещнем и да отговорим на опасенията на гражданите. Въпреки това Европа трябва да се модернизира, за да отговори на тези предизвикателства. Тя трябва да разполага с ефикасни и подходящи средства, приспособени не само към функционирането на наскоро нарасналия от 15 до 27 държави-членки Съюз, но също и към бързите промени в света. Затова правилата за съвместен живот в договорите трябва да бъдат обновени.

Това е целта на договора, подписан на 13 октомври 2007 г. в Лисабон. Договорът от Лисабон е плод на преговорите между страните членки на междуправителствена конференция. Европейската комисия и Парламентът участваха в работата на междуправителствената конференция. За да може да влезе в сила, този договор трябва да бъде ратифициран от всяка от 27-те държави-членки. Страните членки ще изберат начина на ратифициране съгласно конституционните си правила.

Едно от нещата, които особено много ни засягат като граждани на Съюза, е разширената роля на Европейския парламент съгласно Лисабонския договор. Това е единствената институция на ЕС, за която пряко избираме нашите представители. Договорът от Лисабон изменя настоящите договори за ЕС и ЕО, без да ги замества. Той ще даде на Съюза правната рамка и инструментите, необходими за посрещане на бъдещите предизвикателства и за отговор на исканията на гражданите.

Ползите от него ще бъдат многобройни: новият договор ще гарантира, че европейските граждани имат думата в европейските въпроси и ще подсигури

представянето на техните основни права в харта. ЕС ще бъде по-добре подготвен да отговори на очакванията в областта на енергията, изменението на климата, трансграничната престъпност и имиграцията. Освен това Съюзът ще може да говори с един глас на международната сцена.

I. Глава Първа Лисабонският договор-същност и предизвикателства

1. Преглед на промените които внася Лисабонският договор

На 13. 12. 2007г. държавните глави на страните-членки на ЕС подписват Договора от Лисабон. Той ще внесе важни институционални промени, които трябва да спомогнат за по-ефикасното функциониране на Европейския съюз, както и за постигането на по-голяма демократичност. Мерките имат технически характер и нямат федеративния стил на говорене, който беше използван в проекта за Конституция за Европа и който беше отхвърлен последователно от Франция и Нидерландия на референдум през 2005г. Договорът от Лисабон е изменение на сега действащите договори. Промяната започва още от имената им. Договорът за Европейската общност се превръща в Договор за Функционирането на Европейския съюз. Договорът за Европейския съюз си остава със същото име. Това не се прави случайно, а е свързано с изменението на вътрешната структура на ЕС.¹

Две са причините, които се спрягат като основни – демократичния дефицит в структурата на съюза и нуждата от засилване легитимността на институциите. Всъщност двете причини са взаимообвързани и водят началото си от едно и също нещо – отдалечеността на Съюза от неговите граждани и липсата на т.н. in-put легитимност – само една от неговите институции (ЕП) се избира пряко.

1.2 Европейска общност (първи стълб)

Европейската общност е централната опора на Европейския съюз, така наречения негов “първи стълб”. Тя организира сътрудничеството в рамките на единен вътрешен пазар, в който стоки, услуги капитали и хора се придвижват свободно и има общи правила за конкуренция. Към ЕО се добавят сътрудничеството между държавите-членки в областта на правосъдието и вътрешните работи - “втори стълб” и обща

¹ .Огнянова, Н. Гражданско участие във формирането на публичните политики : минимални стандарти в ЕС, София, 2003 г.с 123.

външна политика и политика за сигурност - "трети стълб". Символите на ЕС са Дена на Европа (9 май), Европейският флаг и Европейският химн.

Началото е поставено на 9 май 1950 г., пет години след края на Втората световна война. На тази дата френският министър на външните работи Робер Шуман излиза с изготвена от Жан Моне декларация, с която се предлага Франция и Германия, както и други държави, които имат интерес, да обединят добива и преработката на въглища и стомана. Идеята на Жан Моне изграждането на обединена Европа да започне постепенно, от една сравнително малка, но твърде важна област - въгледобива и металургията, след което да се разширява стъпка по стъпка. На 18 април 1951 г. в Париж Франция, Германия, Италия и трите държави от Бенелюкс - Нидерландия, Люксембург и Белгия подписват Договор за създаване на Европейска общност за въглища и стомана.

На 25 март 1957 г. в Рим са подписани два нови договора - Договор за създаване на Европейска икономическа общност (ЕИО) и Договор за създаване на Европейска общност за атомна енергия (Евратом). Те влизат в сила на 1 януари 1958 г. В Европа действат вече три общности. Те имат сходни органи на управление (Съвет, Комисия, Асамблея, Съд). През 1961 г. Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия подава молба за членство в Европейските общности, но тя среща съпротива от страна на Франция. Едва през април 1969 г., след оттеглянето на ген. Шарл дьо Гол от власт, отпада и френското вето за членството на Обединеното кралство. През януари 1972 г. три държави - Дания, Ирландия и Обединеното кралство подписват договор за присъединяване, който влиза в сила от 1 януари следващата година.

През 1986 г. в Люксембург е подписан Единния европейски акт (ЕЕА), който влиза в сила на 1 юли 1987 г. ЕЕА представлява първата ревизия на учредителните договори и внася изменения и допълнение в тях, засилвайки ролята на Европейския парламент в институционалната структура на Общностите. Гърция става десетата държава, присъединила се към Общностите, след като на 1 януари 1981 г. На 1 януари 1986 влизат в сила присъединителните договори на Испания и Португалия. ЕО има вече дванайсет държави - членки.

В началото на 90-те години държавите-членки вземат решение за свикване на две междуправителствени конференции: за Икономически и валутен съюз (ИВС) и за Политически съюз. Конференциите завършват с подписването в холандския град Маастрихт на 7 февруари 1992 г. на Договор за Европейски съюз (ДЕС). Договорът създава нова структура - Европейски Съюз, който допълва съществуващите Европейски

общности. От 1995 г. Европейския съюз вече има 15 държави- членки. В поредната вълна на разширяване Австрия, Финландия и Швеция се присъединяват към Съюза.

1.3 Обща външна политика и политика за сигурност (втори стълб)

Чрез Договора от Маастрихт (1993) Европейското политическо сътрудничество (ЕПС) се преименува в Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС), известна още като втори стълб на Европейския съюз. Тя описва централната рамка на действие във външната политика и политиката на сигурност на ЕС.²

В един практически непрестанен обмен на информация и мнения по въпроси от международната политика се извършва уеднаквяването на националните становища, включително и изграждането на общи основни схващания, реализиране на основните позиции чрез общи действия.

Общата външна политика и политиката за сигурност на Европейския съюз (ОВППС) не е подплатена със законови инструменти (директиви, регламенти), съществуващи при други политики на Общността. Тя използва инструменти от рода на съвместни действия, общи позиции, становища и декларации, както и заключения на Европейския съвет и на Съвета. В по-голямата си част достиженията на правото на ЕС (acquis) се отнасят до междуправителственото сътрудничество. ОВППС се прилага и чрез негативни мерки, като най-често те са временни. Принципите и насоките на политиките на ЕС, включително на ОВППС, се определят от Европейския съвет. Той заседава поне веднъж на всеки шест месеца в състав държавни и правителствени ръководители на държавите-членки и председател на Комисията. Решенията, чрез които се дефинира и осъществява ОВППС, се вземат от Съвета по общите въпроси, в чийто състав влизат министрите на външните работи на държавите-членки. Заседанията се провеждат поне веднъж в месеца, като в тях участва и членът на Европейската комисия по външните въпроси. Съветът осигурява единството, приемствеността и ефективността на действията на ЕС. Европейската комисия споделя със Съвета отговорностите за съгласуваното и последователно осъществяване на ОВППС. Ролята на Европейския парламент е ограничена. Председателството на ЕС и Комисията го информират и консултират за развитието на ОВППС Европейският парламент

² *Попова Ж.*, Основи на Правото на Европейския съюз, С., 2001 г. С 67

провежда годишни дебати по въпросите на ОВППС и може да отправя съвети или препоръки до Съвета.

1.4 Зона на свобода сигурност и правосъдие (трети стълб)

Личната свобода на придвижване в ЕС повдига въпросите за сигурността на страните-членки, след като проверките са премахнати на почти всички вътрешни граници в Съюза. Като компенсация се взимат допълнителни мерки за сигурността на външните граници на Европейския съюз.

Тези проблеми предполагат съвместни действия на ниво Европейски съюз. Европейският съюз се нуждае от ясна политика по въпросите на "правосъдието и вътрешните работи" – особено сега, когато разширяването придава нови измерения на въпроса за вътрешната сигурност в Европа.

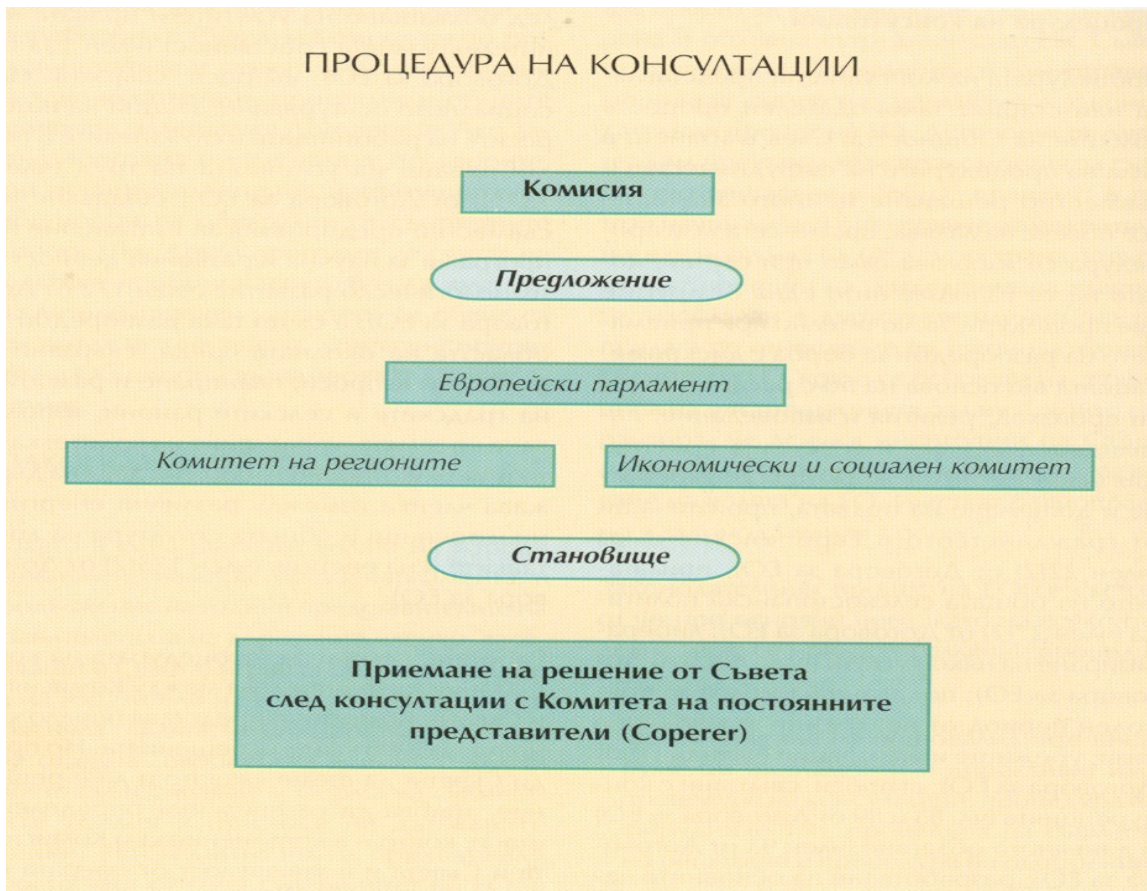
Дейност в тази област не беше в дневния ред на Европейския съюз в момента, когато се създава Европейската икономическа общност. Член 3 от Договора от Рим ясно постановява, че Общността трябва да приеме "законови, свързани с влизането и движението на хора". Но с времето става ясно, че свободата на придвижване означава осигуряване на всеки и навсякъде в Европейския съюз еднаква защита и еднакъв достъп до правосъдие. Така в първоначалните договори са нанесени поправки – най-напред чрез Единния европейски акт (1986), а по-късно с Договорите от Маастрихт (1992), Амстердам (1997) и Ница (2001).

Трите идеи - за свобода, сигурност и правосъдие фактически са тясно свързани. Свободата се лишава от смисъл, ако хората не могат да живеят в безопасност, защитавани от правна система, на която всички еднакво могат да разчитат.

На 15 и 16 октомври 1999 Европейският съвет провежда специална среща в Тампере (Финландия), за да дискутира въпроса за правосъдието и вътрешните работи. Взима се решение за една много ясна и амбициозна програма за действие – от 60 мерки, които да бъдат приложени до 2004 година, за да се превърне Съюзът в "територия на свобода, сигурност и правосъдие".

Европейската общност единствена има правосубектност, докато правосубектността на ЕС е спорна. След влизането в сила на Лисабонския договор ЕС ще получи статут на юридическо лице. Съюзът замества Европейската общност и е неин правопреемник. Правосубектността на съюза е нужна за външните отношения, като това ще му позволи да се присъедини към някои международни договори като Европейската конвенция за човешките права, за която има приет и специален протокол.

Сливането на стълбовете не означава сливане на процедурите според които са вземат решенията в тях. На фигура 1 е показана процедурата за консултации



Фигура 1 Процедура по консултации

2. Лисабонският договор и демократичността на ЕС

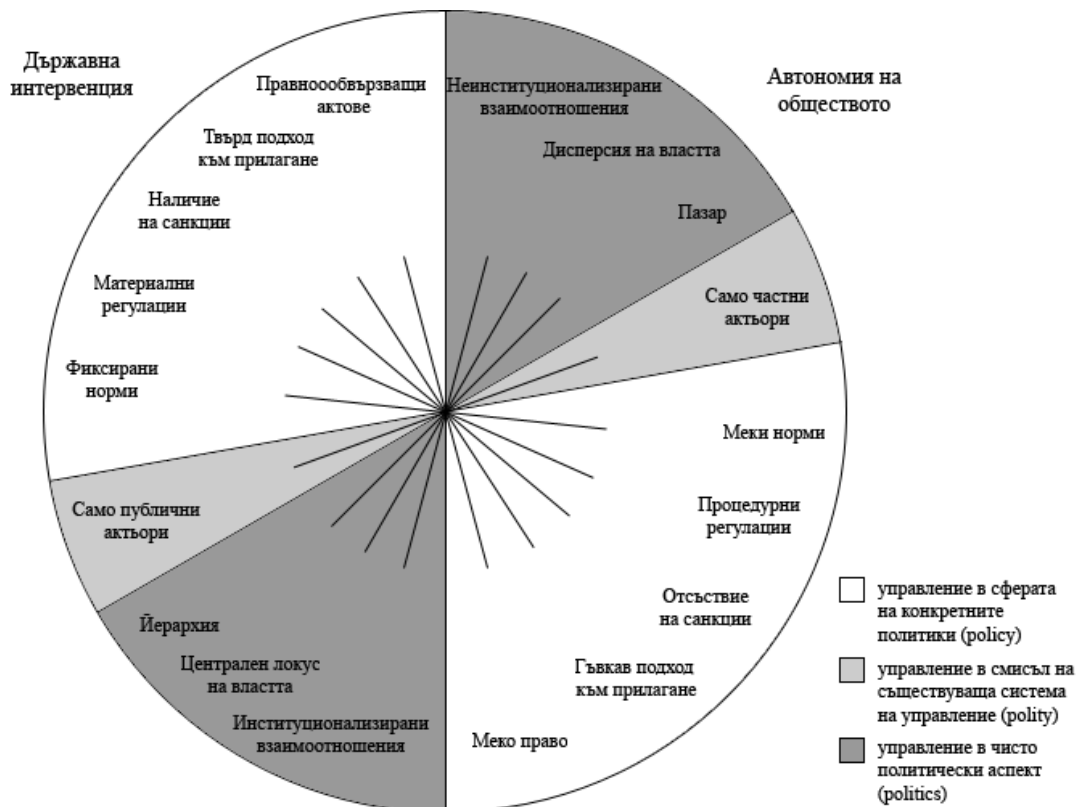
Също като при дефиницията на самото понятие и тук съществуват различни разбирания относно това, какво точно са различните модели на управление. Тази част представя преглед на различните измерения на концепцията, разглеждани в литературата. Фокусът на това изследване е върху ЕС и дадените примери са предимно в контекста на Съюза. Все пак, измеренията представени по-долу могат да послужат за анализ на управлението на национално и международно ниво. В тази концептуална рамка по-нататък ще разгледаме въведения от ЕС модел на добро управление и съществуващия в нас модел на управление.³

Този преглед не претендира да бъде изчерпателен. Вместо това той се съсредоточава върху най-общия фокус на повечето, ако не на всички, изследвания върху управлението

³ Попова Ж., Основи на Правото на Европейския съюз, С., 2001 г. С 107

– ролята на държавата в обществото. С други думи, учените в тази област обикновено разглеждат различните аспекти на отношението между държавната интервенция и автономност на обществото. Докато дебатът за управлението като цяло се върти около въпроса за баланса между държавната намеса и автономността на обществото, различните клонове на научната литература се фокусират върху различните аспекти на това понятие (.виж Фигура 4)

Фигура 4 Съществуващи концепции за модели на управление в ЕС



В националните държави в Европа съществуват гаранции за демократичност на политическите системи. Те са свързани с демократичните традиции и включват един най-общ модел от правила. На първо място сред тях са разбираеми за гражданите конституционни правила на политическата система. На второ място Парламентът приема законите на държавата, одобрява бюджета на държавата, докато Правителството изпълнява тези законите и бюджета. Парламентът контролира действията на Правителството,

Гражданите контролират дейността на Парламента чрез избори, социологически проучвания и директни срещи с депутатите. Съд контролира спазването на закона от граждани и институции, а медиите следят за спазване на демократичните правила от институциите и информират гражданите при нарушения. И накрая гражданите имат

възможност на протест срещу държавните институции, ако са недоволни от взетите решения на външните отношения и сигурността и правосъдието и вътрешните работи. Втората насока на демократизация е свързана с процедурите на приемане бюджета на ЕС. Изравняват се правомощията на ЕП с тези на СЕС по отношение на приемането бюджета на ЕС. Така се гарантира прозрачност пред гражданите на ЕС и демократичен контрол върху финансите на ЕС.

Засилва се ролята и на изборите за Европейски парламент. Изборите за европейски парламент в бъдеще ще определят политическата принадлежност на Председателя на ЕК. Ляво мнозинство в ЕП ще води до избор на ляв политик за Председател на ЕК, дясно мнозинство за десен Председател. След като Председателят на ЕК одобрява останалите членове в ЕК, то в резултат политиката на ЕК ще се влияе от изборния резултат, а изборите за ЕП ще се превърнат в дебат за проблемите и бъдещето на ЕС. Постепенното политизиране на изборите за ЕП има за цел да хомогенизира политическите партии в ЕС и с времето да създаде общоевропейско политическо пространство, в което дебатът за бъдещето на ЕС да се води от всички. Договорът от Лисабон изменя сега действащите закони за ЕС и ЕО, без да ги заменя. Той ще осигури на Съюза необходимата законова рамка и инструменти, за да отговори на бъдещите предизвикателства и на исканията на гражданите.

Европа на правата и ценностите, свободата, солидарността и сигурността, популяризиране на ценностите на Съюза, включване на Хартата за основните права в първичното европейско законодателство, предоставяне на нови механизми за солидарност и гарантиране на по-добра защита на европейските граждани. Демократични ценности: Договорът от Лисабон уточнява и утвърждава ценностите и целите, на базата на които е изграден Съюзът. Тези ценности са отправна точка за европейските граждани и демонстрират какво предлага Европа на партньорите си по света.

II. Глава Втора. Ратификация на Лисабонския договор

2.1 Лисабонския договор и кризата в ЕС

Договорът за реформа, подписан на 13 декември 2007 г. в Лисабон, възпроизвежда основното съдържание на проекта за договор относно създаването на Конституция за Европа, който не получи одобрението на гражданите на две от държавите-учредителки на Европейския съюз – Франция и Холандия. Така се прави

опит да се сложи край на кризата, която се очерта още през последното десетилетие на XX век и първите години на XXI век.

Още тогава беше поставен с цялата му сериозност и острота въпросът *Quo vadis Europa?* („Къде отиваш, Европа?“), като се формулира съответно и тезата, че европейската интеграция трябва да навлезе в своята заключителна фаза, а Европейският съюз – да получи своята конституционна форма⁴.

По същество това означаваше най-голямата и най-мощната икономическа общност в света да прерастне в политическа общност, т.е да се учредят най-сетне под формата на федерация от национални държави толкова обсъжданите и така желаните Европейски съединени щати

Кризисната ситуация беше очертана ясно и недвусмислено в Декларацията от Лаакен относно бъдещето на Европейския съюз (2001г.), където се подчерта, че тази общност се намира „на кръстопът, в решаващ момент на съществуването си“.

Дейността на Конвента (2001-2003 г.) и изготвеният от него проект относно Договор за Конституция на Европа предизвикаха огромни надежди и очаквания. Тази институция, която нито повече, нито по-малко беше призвана да говори и действа от името на европейските граждани, остави като постижение след себе си единен политически проект, който обаче получи двусмисленото название „договор за конституция“. Тази двусмисленост в названието – договор или конституция – отразява несигурността в определянето на самата природа на новоучредяваната политическа общност.

Оттук насетне, федералистите приеха желаното за действителност и заговориха за Европейска конституция, а противниците на задълбочаването на интеграционните процеси издигнаха високо и развяха застрашително призрака на европейската свърхдържава.

Традиционните противоречия между десницата и левицата в Европа не позволиха да се стигне до постигането на консенсус относно смисъла и съдържанието на европейското общо благо – докато първите предпочитат да говорят за т.нар. европейски начин на живот, то вторите се изказват в полза на т.нар. европейски социален модел. Във всеки случай отсъствието на необходимия фундаментален ценностен консенсус – т.нар. *consensus minimalis* – поставя под съмнение авторитета на

⁴**Fischer, J.** From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration. – In: What Kind of Constitution for What Kind of Polity? (Ed. by C. Joerges, Y. Meny and J. Weiler), Florence, 2000, p. 19 – 30.

предлаганото конституционно устройство. Иначе казано, въпросът за европейската идентичност все още не е намерил своето решение и продължава да остава открит.

Сега вече е ясно, че съпротивата срещу проекта за конституционен договор се дължи преди всичко и най-вече на неолибералните увлечения на бащите-учредители, които издигнаха като една от основните цели на Европейския съюз поддържането на „единен пазар, в който конкуренцията е свободна и ненарушима”, а същевременно отказаха да приемат, че политическата общност трябва да има за цел защитата на своите граждани. Въпросите за социалната справедливост и солидарността между народите бяха също толкова нежелани, колкото и споменаването на забранената “f-word”, т.е. темата за европейската федерация.

Обединена Европа – не може да грабне въображението на своите граждани чрез въвеждането на обща валута, а се нуждае от силата на символна кристализация, която може да се осигури единствено и само чрез акт на политическо учредяване⁵. От източноевропейска гледна точка може да се каже, че мнозина от бащите-учредители не схванаха, че работата на Конвента беше предизвикана не само и не толкова от поредното разширяване на Европейския съюз и породените от него затруднения в колективното вземане на решения, а от едно събитие от по-висш и по-възвишен исторически и политически характер – обединението на Европа – велика мечта, вдъхновявала най-светлите умове на човечеството в продължение на няколко века. Така беше пропуснат т.нар. конституционен момент, т.е. пропиляна беше възможността да се постави ново начало в историята.

2.2 Процесът на ратификация на Лисабонския договор

Жозе Мануел Дурау Барозу коментира: " Този договор бележи вододел в историята на европейската интеграция. Договорът от Лисабон поставя гражданите в центъра на европейския проект. След шест дълги години на преговори вече можем да отхвърлим настана институционалните въпроси и да съсредоточим всичката си енергия за напредък в отделните политики в интерес на гражданите. Призовавам държавите-членки да спазят поетите ангажименти и да се стремят да ратифицират договора достатъчно бързо, за да влезе в сила на 1 януари 2009 г".

⁵ Вж. **Habermas, J.** Why Europe needs a Constitution. – In: *New Left Review*, 2001, Vol. 11, p. 5 – 26.

От своя страна заместник-председателят на ЕК Маргот Валстрьом, която отговаря за институционалните отношения и комуникационната стратегия обясни: „Новият договор е добър за европейските граждани. Той ще повиши ефективността и ще даде на съюза единен глас във външните отношения. Хората ще имат по-голяма дума в европейските политики чрез засилените правомощия на техните пряко избрани представители в Европейския парламент и разширената роля на националните парламенти. Новата гражданска инициатива ще даде правото милион граждани да се обръщат с искане към Комисията да представи дадено предложение. Наличието на повече демокрация е от основно значение за един съюз, основан на съгласието на гражданите, и ще спомогне за възстановяването на доверието в процеса на европейска интеграция“.

Договорът от Лисабон изменя настоящите договори за ЕС и ЕО, без да ги замества. Той ще даде на Съюза правната рамка и инструментите, необходими за посрещане на бъдещите предизвикателства и за отговор на исканията на гражданите. Ползите от него ще бъдат многобройни: новият договор ще гарантира, че европейските граждани имат думата в европейските въпроси и ще подsigури представянето на техните основни права в харта. ЕС ще бъде по-добре подготвен да отговори на очакванията в областта на енергията, изменението на климата, трансграничната престъпност и имиграцията. Освен това Съюзът ще може да говори с един глас на международната сцена.

В Договора за реформа, за разлика от Конституционния договор, не се съдържа клауза относно върховенството на европейското право, но принципът се запазва чрез изрична декларация, която гласи че съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз договорите и правото на съюза имат първенство над правото на държавите-членки при условията, определената от същата тази съдебна практика. Важно нововъведение е поста на постоянния Президент на Европейския съвет, който ще се избира за срок от 2.5 години с възможност за преизбиране. Тази институция ще осигурява постоянството и преемствеността в дейността на Съюза. Президентът няма да бъде обвързан с ротацията на държавите-членки при председателството на съвета на министрите. Самият Съвет на министрите ще се придвижи към 18-месечно „отборно председателство“.

Договорът за реформа придава правна сила на Хартата на фундаменталните права, която провъзгласява обширен набор от политически, социални и икономически права за европейските граждани. Няма никакво съмнение, че Хартата ще допренесе

значително за повишаване на стандартите относно човешките права на европейския континент. Тези фундаментални права, произтичащи от конституционните традиции на държавите-членки, ще изграят ролята на общи принципи на правото на Европейския съюз.

Може само да се съжاليا, че най-тежките компромиси, които наложиха негативен отпечатък върху Лисабонския договор, са свързани с изключенията, извоювани от Полша и Великобритания по отношение на Хартата за фундаменталните права, която няма да има задължителен характер за тези две страни.⁶

Компетенциите на Европейския съюз се определят в съответствие на принципа на предоставяната компетентност. А това означава, че Европейският съюз ще действа единствено и само в границите на компетенциите, които държавите-членки са му предоставили чрез учредителните договори, като неговите правомощия ще се упражняват с оглед постигане на поставените в тези договори цели. Осъществяването на компетенциите на Европейския съюз ще се ръководи от принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Националните парламенти ще имат възможност да оспорват в рамките на осем седмици предлаганото от Европейската комисия законодателство, като освен „жълтия картон“ (когато 1/3 от тях се противопоставят), съгласно който вносителите могат да решат да продължат да поддържат този проект, да го изменят или да го оттеглят, те ще разполагат и с „оранжав картон“ (когато се противопоставят повече от 1/2 от тях), а в такъв случай проектът трябва да бъде преразгледан. В качеството на арбитри по въпросите на субсидиарността ще се произнасят Съветът на министрите и Европейският парламент. Отново беше отклонена идеята за въвеждане на „червен картон“, когато с мнозинство от 2/3 националните парламенти биха могли да осуетят съответната законодателна инициатива. Иначе казано, националните парламенти се призовават да допринасят активно за доброто функциониране на Европейския съюз, така че решенията да се вземат възможно най-близо до европейските граждани.

⁶ *Борисов О.*, Право на Европейския съюз, С., 2003 г. с 98

III. Глава трета Насоки и перспективи пред Лисабонския договор

3. Подобряване на дееспособността на ЕС

Договорът от Лисабон прави законово обвързваща Хартата за фундаменталните човешки права. Този документ съдържа общо 54 члена, посветени на правата на гражданите (на техните свободи, на тяхната равнопоставеност, на техните икономически и социални права). Хартата засяга само европейското право, но Лондон и Варшава получиха правото да не прилагат разпоредбите ѝ. Един милион европейски граждани могат да поискат от Европейската комисия да предложи председателят на Европейския съвет ще подготвя срещите на върха и ще представлява ЕС на световната сцена. Тази негова роля обаче няма да се дублира със засилените, според новия договор, правомощия на върховния представител на ЕС по външната политика и сигурността. Върховният представител на ЕС по външната политика и сигурността, пост, който сега заема Хавиер Солана, ще бъде и заместник-председател на Европейската комисия и ще координира външната дейност на ЕС. За по-голяма ефективност от 2014 г. броят на членовете на Европейската комисия, която прави законодателните предложения, ще се равнява на две трети от броя на страните членки. Сега всяка страна има свой еврокомисар. Европейският парламент ще разшири правомощията си със съвместно взимане на решения със страните членки по въпроси, свързани със сигурността, правосъдието и законната имиграция.

Договорът от Лисабон дава възможност за излизане от Европейския съюз при условия, които тя договори с партньорите си.

С този договор от 1 ноември 2014 г. се въвежда нова система за гласуване. Даден акт ще се смята за приет, ако за него са гласували най-малко 55% от членовете на Съвета, но поне 15 страни-членки, представляващи 65% от населението на ЕС.

От 2014 г. се намалява броят на членовете на Европейската комисия на 2/3 от броя на държавите-членки. Въвеждат се и постове „Председател на Европейския съвет” и „Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност” със статут на заместник-председател на Комисията. Засилва се ролята на националните парламенти и се създават нови правни основания за действия на ЕС в областите енергетика, гражданска защита, борба с климатичните изменения, развитие на спорта и туризма.

3.1 Отрицателните вотове- препятствие за разширяването на ЕС.

Ирландия отхвърли с референдум Лисабонския договор на 12 юни 2008 година. "За" Договора гласуваха 53,4%, докато тези "против" бяха 46,6%. За да влезе в сила, Договорът трябва да бъде одобрен от всички 27 държави-членки. За първите реакции след референдума в Ирландия

Въпреки отрицателния вот в Ирландия процесът на ратификация на Лисабонския договор продължи.

3.2 Вземане на решението за влизане в сила на лисабонския договор

Договорът за реформа или т.нар. Лисабонски договор е резултат от спасителната операция, предприета по време на германското председателство на Европейския съюз през 2007 г., с цел да се намери изход от политическата криза, задълбочила се вследствие от негативните референдуми във Франция и Холандия. Периодът на размисъл не доведе до сближаване на позициите „за” и „против” конституционния договор, а задълбочи различията и очерта лагерите на поддръжниците съответно на максималистката и минималистката версия на договора. Максималистите (Германия, Испания, Италия, Белгия и др.) изразиха подкрепата си за основното съдържание на конституционния договор, като се изказаха в полза на неговото прецизиране и обособяване на конституционен текст в собствен смисъл на думата, който евентуално да бъде ратифициран чрез референдум, проведен в един и същи ден на целия европейски континент, докато минималистите (Франция, Холандия, Великобритания, Полша и др.) настояваха за отказ от конституционните елементи на договора и отхвърляне на признаците на държавност като химна и знамето на Европейския съюз.

Лисабонският договор идва навреме, за да обясним покрай това какво всъщност променя, но и да обясним основните му фундаменти. Като всяко ново нещо, този договор също има своите противници. И един от тези противници наскоро беше казал, че „разбира се, че не е вярно, че договорът от Лисабон е нещо по-просто, по-ясно от Конституцията. Всъщност, като обем страници Лисабонският договор е по-кратък, но според него това се дължи на факта, че разстоянието между редовете е един ред, а не ред и половина, както е била Конституцията... Този противник на договора си беше направил труда даже да преброи колко думи в повече има в Лисабонския договор, в сравнение с Конституцията. Но истината е, че европейските лидери с много труд успяха да постигнат един продукт, който донякъде да удовлетворява и тези, които много държаха на предишната форма. Всъщност, привърженците на Конституционния

договор бяха много повече от противниците, тъй като все пак 2/3 от страните—членки ратифицираха Конституционния договор. Но от друга страна, очевидно трябваше да се направи и стъпка, която да позволи и на тези, които вече бяха отхвърлили Конституционния договор или пък на други, които най-вероятно щяха да го отхвърлят, ако беше останал в тази форма. Сега те ще могат да се включат в тази нова договорна основа. Всъщност процесът на ратификация никак не е прост, както изглеждаше на пръв поглед. Понякога възникват и непредвидени трудности като в Словакия, например. Там, където най-малко очаквахме, се оказа, че заради вътрешнополитически проблеми, не може да се гарантира ратификацията на този договор.

Въоръжен с Договора, ЕС ще бъде в състояние да посрещне своите нови глобални предизвикателства и да се обърне към въпроси, които най-много интересуват гражданите, като климатичните промени, енергийната безопасност, международния тероризъм, транс-граничната престъпност, въпросите на бежанците и имиграцията.⁷ Лисабонският Договор ще подобри съществено демократичния характер на Съюза чрез увеличаване на парламентарните пълномощия, чрез укрепване на Хартата на основните права и чрез засилване на върховенството на закона. Договорът изяснява стойностите и препотвърждава целите на Съюза.

Лисабонският Договор изменя *Договора на Европейския Съюз (ДЕС)* (по-специално Договора от Маастрихт) и *Договора за създаване на Европейската Общност (ДЕО)* (по-специално Римския Договор), който е преименуван в *Договор за функционирането на Европейския Съюз (ДФЕС)*. И двата договора имат същата правна сила². Дори ако новият Договор не е публичен конституционен договор, той запазва повечето от важните постижения на *Договора създаващ Конституцията на Европа*, който беше подписан през 2004 г., но така и не бе ратифициран.

Заклучение

С Лисабонският договор се засилва ролята и на националните парламенти в общностния законодателен процес. Те имат право да се произнасят по предложенията на Европейската Комисия за нормативни актове на ЕС. Националните парламенти ще следят дали предложенията спадат в областите, в които ЕС има компетентност, или изземват компетентности от държавите членки. Ако 1/3 от националните парламенти

⁷ Stacey, J. and Rittberger, B., 2003, *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU* pp89

отхвърлят предложението, то ЕК следва да го преразгледа. След като депутатите в националните парламенти са се запознали с предложението на ЕК за нормативен акт на ЕС, те имат възможност да инструктират министрите от националното правителство каква позиция да възприемат на СЕС.

орията на Стария континент.

Много от текстовете на Договора за реформа се явяват крачка напред в сравнение с проекта за конституционния договор. Това се отнася преди всичко за ядрото от ценности и цели на Европейския съюз, които са по-добре и по-сбито формулирани, като се започне със зачитането на човешкото достойнство, премине се през защитата на мира, свободата и демокрацията, за да се стигне до социалната пазарна икономика, ориентирана към пълна заетост и социален прогрес. Същевременно отпада целта за изграждане на общо бъдеще, която по-рано беше намерила място в конституционния договор от 2004 г.

еобходими са нови механизми за постигане целите на ЕС, включително нарастващо използване на законодателни мерки, гаранция, че настоящите клаузи ще бъдат напълно приложени и ще се дадат инструменти на страните, които желаят допълнително да интегрират своите икономики. Актуален е дебатът за бъдещата икономическа политика на ЕС. Без защита на постиженията на единния вътрешен пазар и на позитивните ефекти от глобализацията има опасност икономическата интеграция да отслаби своите позиции.

Новият Договор в голяма степен ще увеличи възможностите на Съюза да действа чрез увеличаване на ефикасността и ефективността на институциите и механизмите за взимане на решения.

Договорът за реформа потвърждава намеренията за създаване на единна архитектура на европейските институции, като се премахва досегашната структура от трите стълба. Особено значение има обстоятелството, че решенията ще се вземат по една опростена система, която в по-висока степен съответства на броя на населението на държавите-членки. Решенията в Съвета на министрите след 2014 г. ще се вземат с 55% от гласовете, ако те представляват повече от 65% от населението на Европейския съюз. При това рязко се разширява предметният обхват на решенията, вземани не чрез единодушие, а чрез мнозинство, който включва над 50 нови области, вкл. емиграцията, наказателната политика, правосъдието и полицейското сътрудничество.

Превръщането на ЕС в напълно демократичен съюз, в който гражданите на ЕС се произнасят за формирането на институциите и да провежданата политика, ще означава напълно отнемане суверенитета на държавите-членки.

Литература

1. Борисов О., Право на Европейския съюз, С., 2003 г.
2. Попова Ж., Основи на Правото на Европейския съюз, С., 2001 г.
3. Йотов Д., Евроинтеграция в областта на вътрешните работи, С., 2004 г.
4. Попова, Ж., Право на Европейския съюз, С., 2006 г.
5. Договор за присъединяване на Република България и Република Румъния в Европейския съюз. Конституция за Европа, С., 2005 г.
6. Велева-Евтимова, М. *История на европейската интеграция 1945-2005*. С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски”, 2006.
7. Попова ., *Ж Основи на ПЕС”; учредителни договори; основни договори на ЕС; проект за нов конституционен договор*
8. Сборник от лекции по европейска интеграция. С., Дипломатически институт, 2006.
9. Delors, J. *A Necessary Union*. In: *The European Union. Reading on the Theory and Practice of European Integration*, ed. Nelson, B. London, Lynne Rienner Publishers, 2003, .
10. Брайкова, Т., *Публичните политики*, Университетско издадателство “Св. Климент Охридски”, София, 2003
11. Н.Огнянова, *Гражданско участие във формирането на публичните политики : минимални стандарти в ЕС*, София, 2003 г.
12. Harlow, C. and Rawlings, R., 2006, *Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A Network Approach*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>
13. Héritier, A., 2002, *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?*
14. Kohler-Koch, B., 2005, *European Governance and System Integration*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>
15. Kohler-Koch, B. and Jachtenfuchs, M., 1995, *The Transformation of Governance in EU*, http://www.hertie-school.org/en/7_faculty/jachtenfuchs/downloads/dateien/transfo.pdf

16. Pollack, M., 2005, *Theorizing the EU: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*
17. Stacey, J. and Rittberger, B., 2003, *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*
18. Treib, O., Bahr, H. and Falkner, G., 2005, *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>