

**Проф. д-р Жан-Пол ЖАКЕ**  
Почетен генерален директор на Правната служба на Съвета на ЕС  
Почетен ректор на Университета на Страсбург  
Член-кореспондент на Института по Европейско право – София

*Церемония по удостояване с почетното звание  
DOCTOR HONORIS CAUSA на Софийския университет*

## Академично слово Бъдещето на Европейския съюз

Чест и привилегия е за мен да получа едно толкова значимо отличие от Вашия престижен университет! Мога да Ви уверя, че съм дълбоко поласкан и че от цялото си сърце благодаря на всички, на които дължа тази церемония и на академичното ръководство на Софийския университет, което е взело решението за това отличие!

Както навярно знаете, моята кариера се разви основно в европейски контекст. Несъмнено това се дължи на моята семейна история. Семейството ми е родом от Елзас, един граничен район между Франция и Германия, който бе опустошен от братоубийствени европейски войни. Всеки следващ конфликт довеждаше до смяна на националността и на политическата система в района. Аз съм роден във Франция, тъй като част от семейството ми е било напуснало Елзас, за да избяга от германската окупация преди Първата световна война. По време на Втората световна война от четиримата ми братовчеди един бе екзекутиран заради отказа си да се бие за германската армия, друг успя да избяга в Англия, за да се присъедини към армията на генерал Де Гол, третият насила бе включен в батальоните на вермахта и воюва в Русия, а последният избяга в окупирана Франция, за да следва теология и да стане свещеник. Това навярно обяснява защо голяма част от моето поколение, започнало живота си под германска окупация и американски бомбардировки, европейският идеал бе най-напред инструмент за гарантиране на мира и омиротворяване на континента.

Предвид манталитета на епохата обаче бе невъзможно между доскорошни врагове бързо да се изгради политически съюз, единствената възможност бе да се започне от икономиката, за да се постигне сближаване на народите и едва след това да се премине към по-задълбочена интеграция. Както бе записано изрично в преамбюла на Учредителните договори, тези първи крачки към икономическата интеграция трябваше да доведат до един все по-тесен съюз между народите на Европа.

Голяма част от моя живот бе ориентирана към изграждането на този „все по-тесен съюз“ – било в рамките на младежките движения за организиране на френско-германски срещи, било в студентските синдикати, или пък за създаване на механизми за улесняване на европейската мобилност на студентите. След това в продължение на десетилетия бях ангажиран с обучението и научната дейност на моя университет, а след това близо 20 години работих в институциите на ЕС.

Днес положението е променено и интеграционният процес е стабилен. Това не означава, че са изключени и следващи нововъведения, но същественото е осъществено и днес търсим по-скоро по-голяма ефикасност отколкото въвеждането на нови политики. Стабилизирането стана факт и в географско измерение. С изключение на държавите, които произлязоха от бивша Югославия, не се предвижда никакво друго разширяване на Съюза. Турция де факто се отказа от присъединяване и сякаш предпочита да бъде голяма регионална сила, съюзник на Европа, без обаче да става пълноправен член, а ако Европа трябва да бъде нещо повече от общ пазар, Турция със сигурност не иска да участва.

По отношение на съседите на ЕС, задачата е да се придаде пълно значение на това понятие и да се изгради пълноценен статус на „асоциирана държава“, което включва нещо повече от свободната търговия, без да бъде еквивалент на пълноправното членство.

Поради това най-съществената задача е вътрешното засилване на Съюза. Не можем да постигнем силен и солидарен Съюз без изграждането на солидна връзка на доверие между държавите-членки! Именно солидарността е това, което различава един политически съюз от обикновената зона за свободна търговия, но трябва да признаем, че днес доверието, което е в основата на солидарността, все още не е безспорен факт...

За да го постигнем, трябва всеки участник да бъде уверен, че и другите зачитат същите ценности и се подчиняват на едни и същи правила. Виждаме обаче, че през последните години в някои страни-членки правовата държава и демокрацията бяха застрашени. Някои решения в Унгария и Румъния предизвикаха реакцията на Европейската комисия. Но тя ами само ограничени правомощия и не можа да разреши проблема. Съществуването на истинска правова държава е гаранция за зачитането на правилата на Съюза. Как да се надяваме да го постигнем, ако сами не зачитаме тези правила? Разпоредбите в Учредителните договори относно контрола и

санкциите трябва да бъдат подобрени, но решението не е само въпрос на санкции, то изисква една действителна обществена промяна. Днес слабостите в една държава се отразяват и на другите. Отказът от осъществяване на истински политики за социална интеграция на ромите в държавите, на които те са граждани, води до „износ на проблеми“ към съседните държави в контекста на една все по-нарастваща емиграция. Неспособността за контролиране на границите от някои държави излага други държави на неконтролирана нелегална имиграция. А това се дължи на слабости в националните правосъдни системи!

Цялото пространство на свобода, сигурност и правосъдие се основава на взаимното признаване на съдебните актове. А това признаване почива на взаимното доверие и лошото функциониране на правовия ред в една държава разрушава това доверие и парализира цялата система.

И още нещо: за да приемат Европейския съюз, гражданите трябва да имат видими доказателства за зачитането на неговите правила от другите, иначе ще се откажат от този съюз. Защо германските данъкоплатци да се съгласяват част от техните данъци да служат за спасяването на друга страна, която не е спазвала отговорно финансово поведение? Не можем да имаме солидарност – което ще рече и споделено бъдеще – без строго спазване на общите правила!

Това, разбира се, не означава, че ЕС не отчита спецификите на членуващите държави. В юридически план съюзът е длъжен да зачита конституционната идентичност на своите членове. В политически план съюзът е ангажиран както от националната легитимност, така и от общата легитимност, която му предоставят гражданите чрез европейските избори. Ето това е съдържанието на понятието за „федерация на национални държави“ и от гледна точка на процеса на вземане на решения балансът между интеграционния и междууправителствен подход! И това е основният проблем на процеса на изграждане на Съюза...

Дебатите за метода на изграждане на съюз на Европа започват със самото начало на европейската интеграционна конструкция. Необходимо е да дефинираме какво точно се разбира под „общностен“ или „интеграционен“ метод и като под „междуправителствен метод“.

Според неговите радетели, „чистият общностен метод“ отговаря на една система, при която Комисията – институция, представляваща общия европейски интерес – притежава монопола на законодателната инициатива..., докато Съветът... и парламентът... приемат заедно европейските закони. По правило Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство, а единодушие се изисква само за изменение на предложението на Комисията”.

Не е необходимо да дефинираме междуправителствения метод, който се основава на сътрудничеството между държавите-членки. Този метод се наложил в материалите, където природата на проблемите, с които се сблъскват отделните държави, налага общо действие, но политическата чувствителност не позволява използването на интеграционни инструменти. Опитът показва, че след определено време сътрудничеството между държавите-членки води до появата на взаимно доверие, което позволява да се премине към по-интеграционен метод.

В други случаи обаче прилагането на междуправителствения метод се сблъсква с ограниченията, наложени от Учредителните договори. Разпределението на компетенциите между Съюза и неговите държави-членки не позволява винаги да се приложат най-адекватните мерки. Това е най-видимо в икономическата и социалната материя. Нито ЕС самостоятелно, нито всяка страна поотделно не могат да действат достатъчно ефективно. Само едно координирано действие може да бъде адекватен отговор на предизвикателствата. В тези случаи координацията позволява да се определят глобални цели, които всеки ще преследва в рамките на своите компетенции. Стратегията от Лисабон и отвореният метод на сътрудничество са илюстрации на този феномен и свидетелстват за слабостта на системата, основана на липсата на правни задължения по отношение на държавите-членки.

Именно това имаше предвид германският канцлер Ангела Меркел когато дефинираше понятието „съюзен метод“. Става дума не за отказ от „общностния метод“, а за разбиране как той може да се съчетава с междуправителствения метод. И както декларира председателят на Европейския съвет Херман ван Ромпуй, изборът понякога не е общностен или междуправителствен метод, а е **междуправителствен метод или нищо!**

Целият ЕС се основава на това двуединство между институциите на ЕС и националните власти, което понякога ни води до интеграция на националните политики в рамките на Съюза, а друг път до общи действия на държавите-членки.

Разбира се, предвид ограничените компетенции на ЕС в материята на икономическата политика, се наложи управлението на кризата да се осъществи от Европейския съвет, даже ако понякога му се налагаше да действа с интеграционен метод, както по отношение на управлението на еврото или финансовото законодателство.

Видимото неравновесие между компетенциите на ЕС в паричната и в икономическата политика даде повод на някои анализатори да заговорят за необходимост от нови изменения в Учредителните договори. Показахме се изправени пред големия въпрос: необходимо ли е отново да правим изменения в първичното право на ЕС, за да се справим с предизвикателствата на кризата в еврозоната? Такова например беше виждането на председателя на ЕК Жозе Барозо. Председателят на Европейския съвет Ван Ромпой пък винаги демонстрира изключителна предпазливост по този въпрос и, както заяви в Лондон на 28 февруари 2013 г., „Нямаме намерение да акушираме

на раждането на федерална Евроландия! Изменението на Учредителните договори не е наш приоритет!”

От своя страна Федералният канцлер Меркел многократно засяга темата за нов договор, но е трудно да се прецени дали това е част от сложни политически маневри или е реално намерение, особено като се има предвид подписването на Договора за стабилност, координация и управление на еврозоната през март 2012 г. Известни са и резервите на френското правителство по отношение на изготвянето на нов договор.

Констатацията е ясна: вече не сме в епохата на „позволителния консенсус”, при който беше възможно елитите да прокарат всяка реформа на Учредителните договори и да успяват да си издействат одобрение чрез ратификация. Знаем също и че започването на нов процес на реформи на договорите ще позволи на британското правителство, вероятно последвано и от други правителства от Централна и Източна Европа, да поискат обратно връщане на държавите-членки на някои компетенции на Съюза. Необходимо ли ни е подобно отваряне на „кутията на Пандора”? Още повече като се има предвид, че британското правителство иска да запази вътрешния пазар, но той не може да бъде жизнеспособен без политиките, които го допълват, като например социалната политика или политиката за околната среда, без които ще се наруши свободната конкуренция и пазарното равновесие. А какво да кажем за кохезионната политика? Не можеш да искаш ползите от общия пазар, без да приемаш солидарността!

И може би най-важният въпрос: дали именно институционните промени трябва да се поставят на първо място? Те не са нищо друго, освен инструмент за гарантиране на общите ценности и постигане на общите цели! Усилията за справяне с икономическата криза доведоха до съществени резултати и не можем да твърдим, че днешната институционна рамка не ни позволява да вървим напред. Затова всяка идея за нови институционни реформи трябва да бъде преценявана функционално, дали е наистина задължително необходима или може да се постигне добър резултат и при сегашните правила.

Преди да пристъпим към поредно цялостно преразглеждане на Учредителните договори може би е уместно първо да се направи сериозен анализ на това какво още може да се постигне в рамките на действащата правна уредба. Това ще ни позволи да поставим дискусията на подбавашото се място: да установим дали институционният процес е адекватен на предвидените в договорите цели, а не просто да философваме...

Именно това искат всъщност и гражданите – да бъдат убедени, че съюзът може да отговори на техните днешни тревоги. Като се познава общественото мнение днес, е трудно да се предположи, че може да се получи широко одобрение на нова институционна ревизия. Опитът с Конституцията за Европа показва ясно неодобрение към ЕС, а от тогава положението дори се влоши.

Гражданите искат от ЕС конкретни отговори на своите днешни проблеми: кризата на еврото, имиграцията, конкурентността, енергетиката... Опитът от предишни ревизии показва, че всяка от тях преследва различни цели: изграждане на вътрешния пазар, реакция на падането на Берлинската стена и т.н. При отсъствието на водеща линия трудно ще убедим гражданите в необходимостта от нови изменения...

Затова преди да подхванем отново един толкова дълъг и сложен процес може би е по-добре да положим усилия да извлечем максимални резултати от съществуващата система. Дори защото иначе ще ни е трудно да искаме подкрепа, ако твърдим, че това е неефикасна система...

Затова целта е преди да говорим за нова реформа, да използваме максимално наличните днес средства, за да отговорим на очакванията на гражданите. С изключение на Икономическия и паричен съюз, най-важните проблеми са свързани с политиките, а не с институционните механизми за осъществяването им. Но дори за Икономическия и паричен съюз постигнатите резултати по отношение на управлението на еврозоната показва, че е възможно да се върви напред и при сегашната уредба.

Преди каквито и да било базови изменения Европа трябва да възстанови своята легитимност, като покаже, че може да подобри положението на отделния гражданин. И едва след това, ако постигне доверие и ако се докаже, че по-нататъшна реформа все пак е необходима, първата крачка ще бъде да се постигне съгласие за целите и съдържанието на тази реформа. Депутатите в националните парламенти, правителствата и университетските среди трябва да проведат задълбочена дискусия, за да се обсъдят различните възможности и да се постигне сближаване на вижданията и постигане на приемлив за гражданите резултат. Но този процес не трябва да бъде извинение за липсата на незабавни отговори днес и доколкото е възможно – удовлетворяване на обществените очаквания!

Преди да се хвърлим в нова ревизионистка авантюра, нека накараме ЕС да функционира добре в сегашния си вид при зачитане на правилата и при взаимно доверие. И едва когато постигнем достатъчно голямо доверие, ще можем да обсъждаме въпроса за необходимостта и ползата от нови реформи.

Днес най-важната задача е да помирим гражданите и европейските институции, като покажем, че тези институции могат да работят за подобряването на условията на живот на гражданите, какъвто именно е техният основен смисъл!

*София, 13 декември 2013 г.*