

Европейският съюз след Лисабон: има ли бъдеще засиленото сътрудничество

Проф. д-р Жасмин Попова,
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“,
Институт за държавата и правото при БАН

Диференцирана интеграция: понятие и форми

В контекста на предстоящите европейски избори предизборният дебат в България все по-често реферира - изключително с негативни конотации - към Европа на две или повече скорости! Всъщност още от първия момент, свързан с присъединителния процес на България към общността, и до ден-дневен перспективата за едно формално деление на държавите на различни категории, или „скорости“, не спира да се схваща като потенциална опасност и заплаха върху страната¹. Различната степен на участие в интеграционния процес на държавите членки обаче *de facto* е реалност, и то доста преди нашето присъединяване. Като теоретична конструкция, потенциална възможност и практическа реализация идеята за диференцирана интеграция съществува далеч преди нормативното закрепване в учредителните договори на една от нейните проявни форми - засиленото сътрудничество, което е предмет на това изложение. От самото си създаване общностният метод никога не е изключвал напълно известна степен на диференциация по отношение на ритъма и обхвата на интеграционните процеси, при условие че тя се схваща като извънредно и временно средство и се реализира

¹ Такава е и позицията на останалите страни - кандидатки за членство от Централна и Източна Европа.

при запазване на общите принципи и цели на европейското обединение. Достатъчно е да споменем предвидените в Римските договори и в техни приложения (а впоследствие и в редица договори за присъединяване) различни транзитни периоди, „защитни клаузи“ и дерогационни норми, важащи за отделни държави, европейската валутна система, създадена през 1979 г., в която не участват всички тогавашни държави членки, или Шенгенското пространство, създадено първоначално извън общностната рамка и включено впоследствие в първичното право с Договора от Амстердам от 1997, както и, разбира се, еврозоната².

Какво друго, ако не създаване на „диференцирана интеграция“, са клаузите за *opting out* и т.нар. *in-built closer cooperation*³ (или т.нар. *primary flexibility*⁴) - предварително заложено по-тясно сътрудничество, предвидени за пръв път в Договора от Маастрихт, който установява диференциран подход за участието в две общностни политики (икономическия и валутен съюз и социалната политика), от които се възползват две държави членки⁵, които не желаят да участват в тези политики на Съюза. Би могло да се твърди, че с това *de facto* отстъпление от първоначалната интеграционалистична политика се създава пробив и възможност, които трудно можем да си представим, че някога биха могли да бъдат изоставени. И действително, последващото развитие на интеграционния процес показва, че клаузите за *opting out* не само не изчезват, а напротив, разширяват приложното си поле и обхващат все повече държави⁶. Наред с горепосочените формули съществуват и хипотези на засилена интеграция между държавите членки извън системата на Съюза (т.е. чрез класическите международни споразумения на международното право)⁷.

Съвсем закономерно инициативите за диференциация, както и съпроводящият ги политически и академичен дебат за бъдещето на

² 18 държави членки, които отговарят на критериите за конвергентност, предвидени в чл. 140 ДФЕС и Протокол № 13 към Договорите.

³ Терминът е използван от J.-Cl. Piris. *The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, 2011, p.89.

⁴ Термин, използван в основния купс на Wyatt and Dashwood's 'European Union Law', Sixth Edition, Hart Publishing, 2011.

⁵ Обединеното кралство и Дания.

⁶ Клаузите, предвидени в Договора от Лисабон, визират освен Обединеното кралство и Дания, също и Полша и Чехия.

⁷ Примери за практическа диференцирана интеграция извън общностната правна рамка са сътрудничеството в рамките на Бенелюкс и Шенгенското споразумение от 1990 г. преди включването на Шенгенското *acquis* в правото на ЕС.

Последен към момента пример в този контекст е Договорът за (създаване на) Европейски механизъм за стабилност (ЕСМ).

интеграционните процеси, се активизират предимно в периоди, предхождащи разширяването на общностите, респ. Съюза, реформи в учредителните договори, както и в периоди на криза⁸. Преди 4 десетилетия, през 1974 г., като реакция на негативната позиция на Обединеното кралство относно хармонизирането на банковото и дружественото право германският канцлер Вили Бранд за пръв път лансира идеята за Европа „на различни скорости“ - идея, впоследствие подкрепена от белгийския премиер Лео Тиндеманс. В началото на 90-те години в перспективата на разширяването на ЕС на изток тази идея се материализира в „документа **Schäuble-Lamers**“ с автори двамата депутати от CDU-CSU (ХДС-ХСС). Ще припомня (за по-младата част от аудиторията), че същността на тяхното предложение бе създаването на твърдо европейско ядро около Франция, Германия и други държави - основателки на общностите, с възприемане на федерален модел за това образуване. Знаем, че навремето този проект остана без практически последици, но независимо от това в различни периоди бе „съживяван“ или поне дебатиран (напр. в речта на бившия външен министър на Германия Йошка Фишер през май 2000). Само за да отбележа сериозната и последователна ангажираност на големия немски политик Волфганг Шойбле с проблематиката на задълбочаването на европейската интеграция, ще посоча, че днес той е сред поддръжниците на идеята за създаване на отделен парламент за народите от държавите на еврозоната - тема, която е в дневния ред на нашата конференция.

Повечето от нас помнят оживената дискусия „Разширяване (на Съюза) и/или задълбочаване (на интеграцията)“ и политическия отговор на тази алтернатива. Днес мнозина са склонни да оспорват целесъобразността и резултатите от направения избор.

В течение на годините идеята за диференцираната интеграция се изразява от политици, анализатори и представители на академичните среди чрез множество метафорични термини като „променлива геометрия“, „твърдо тяло“, „Европа на две скорости“, „Европа на различни скорости“, *Европа a la carte*, „гъвкавост“, „диференцирана интеграция“, „по-тясно сътрудничество“, „засилено сътрудничество“ и пр., като самата терминология е предмет на широк политически дебат и научни дискусии⁹.

⁸ Подробен исторически обзор на развитието на идеите за диференциация в рамките на ЕО и ЕС вж. в статията на M. Avbelj. *Differentiated Integration - Farewell to the EU-27?* - German Law Review, vol. 14 (2013) №1, 195-196 и цитираните от него автори.

⁹ Вж. V. Constantinesco. *Les clauses de 'coopération renforcée'* - in RTDE, 1997, p. 751s, G. Gaja. *How flexible is flexibility under the Amsterdam Treaty*, 1998, p.885, Elermann - *Differentiation, flexibility, closer cooperation: The New provisions of the Amsterdam Treaty*- ELJ, 1998, p. 29 и др.

С основание някои автори отбелязват, че макар и на пръв поглед въпросните термини да се отнасят до едно и също явление, в действителност те изразяват различни схващания за неговото естество, цел и съотношение с „нормалната“ интеграция в ЕС от 28 държави членки. Оттук и изводът им, че тези различни схващания предопределят различно тълкуване на разпоредбите, регламентиращи диференцираното сътрудничество, като тенденцията към все по-разширителното им тълкуване в крайна сметка би довела до по-голяма хетерогенност и фрагментация на правото на ЕС¹⁰. Динамиката и развитието на европейската интеграция обаче не рядко са съпроводени от необходимостта от търсене на равновесие между противоречиви интереси и формулата на засиленото сътрудничество е показателен пример в тази насока.

Правен режим на засиленото сътрудничество: възникване, основни характерни белези, процедура

По общ начин възможността за някои държави членки да напредват в интеграционните процеси по-бързо от други, се формализира за пръв път в Договора от Амстердам (по инициатива на френско-немския „мотор“ на интеграцията¹¹), като използваният от европейския законодател термин е неутралният израз „засилено сътрудничество“¹². Впоследствие Договорът от Лисабон въвежда съществени изменения в правната уредба на договорите от Амстердам и Ница в посока опростяване на процедурите и премахване на оказали се неподходящи разрешения.

Ограниченият обем на този доклад не позволява сериозен анализ на действащия правен режим, който в някои свои аспекти е доста амбивалентен.

Основният мотив за нормативното закрепване на засиленото сътрудничество е желанието да се избегне реалният риск от забавяне или даже парализа на процеса на европейското изграждане, предимно в контекста на тогава предстоящото разширяване на ЕС. На перспективата за блокиране на процесите или на интеграция „по най-малкия общ знаменател“ се противопоставя възможността някои държави да използват институ-

¹⁰ Вж. Enhanced cooperation: A Union à taille réduite or à porte tournante?, Editorial Comments - CMLR, 2011, 48, p. 327 и цитираните там автори.

¹¹ Съвместно писмо на държавните ръководители на Германия и Франция - канцлера Шрьодер и президента Ширак в края на 1995 г.

¹² 'Enhanced cooperation' според английската версия - езикът, на който е съгласуван текстът на Договора от Амстердам.

ционалната и правна рамка на Съюза, за да задълбочат интеграцията в определени сфери на дейност. Макар и на пръв поглед да звучи парадоксално, водещата идея е, че диференциацията може да бъде използвана като средство за стимулиране на засилена интеграция, но не с участието на всички държави членки.

Ratio-то на създадения режим е про-интеграционно и това позволява на някои автори да твърдят, че същностната функция на правната фигура на засиленото сътрудничество е да гарантира различна по скорост интеграция (*multispeed integration*) в Съюза.¹³

По дефиниция засиленото сътрудничество предполага диференциация на *acquis communautaire*, т.е. различие в правото на ЕС, приложимо по отношение на отделни държави членки. Правните актове, приети в рамките на засиленото сътрудничество, по своята правна същност и правни последици са идентични с всички останали актове на ЕС, но са с ограничено териториално приложение единствено по отношение на участващите държави. Без съмнение този краен резултат не е в съзвучие с един от основополагащите принципи на европейското изграждане - принципът за единството и еднообразността на неговото право. Това обаче е компромисно решение и известно отстъпление от горепосочения принцип, наложено от различията в подхода и визията на отделните държави относно развитието на европейския интеграционен процес и продиктувано от съображения за ефикасност, реализъм и прагматизъм. Засиленото сътрудничество е фактор за хетерогенност, но тази хетерогенност би могла да се разглежда като временно отстъпление от еднообразието, присъщо на пълния интеграционен процес.

По начало диференциацията е резултат било на волята на определени държави членки, израз на техните национални интереси, било на причини от обективен характер (например случаите, в които дадена държава не отговаря на конкретни критерии (капацитет), изискуеми за участие в определена дейност или политика). Така засиленото сътрудничество е способ, който позволява на няколко държави членки да влязат в по-тясно сътрудничество в определени области, по отношение на които не всички държави членки имат готовност, желание, интерес или потенциал да участват на дадения етап, като реализират това сътрудничество в институционалната рамка на договора - т.е. чрез институциите, правото и процедурите на ЕС при запазване на съществуващия институционален баланс и контрола на

¹³ Вж. подробно Federico Fabbrini. *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration*. - in: *Centro Studi sul Federalismo*, Research Paper, October 2012.

Съда на ЕС. Потенциално засиленото сътрудничество може да бъде силно средство за стимулиране на правното сближаване (интеграция) и за преодоляване на вето на нежелаещите държави.

Засиленото сътрудничество е опит да се даде политически отговор на растящата хетерогенност на Съюза, без това да наруши солидарността между държавите членки. Реален риск, произтичащ от тази хетерогенност, е рискът от блокиране на интеграционните процеси предвид различията в политическите очаквания и намерения на държавите членки в ситуации на нормотворчески процес, основан все още в значителна степен на принципа на единодушие в Съвета. Но от друга страна възниква въпросът, ако хетерогенността на държавите членки е пречка за развитие на интеграцията, не остава ли основната цел *„все по-тесен съюз между народите на Европа“* утопично пожелание и не е ли това признание за неуспеха на досегашния модел на ЕС?

За да компенсира в известна степен противоречивия характер на формулата за диференцирано третиране, европейският законодател я обуславя от доста сложна система от условия и предпоставки, създадена, за да гарантира равновесието между участващи и неучастващи държави членки, което без съмнение поражда трудности по нейното практическо прилагане.¹⁴ Така политическите и правни изисквания, установени в първичното право (чл.20 от ДЕС и чл. чл.326-334 от ДФЕС), които за съжаление тук могат да бъдат изложени само схематично, имат за цел да ограничат рисковете от нарушаване на солидарността между държавите членки и от фрагментация на правното пространство на Съюза като рискове, иманентно присъщи на всяка форма на диференциация. Същевременно, крайната цел на задълбочаването на интеграцията между няколко държави членки в конкретна област е да се мотивират и стимулират и останалите държави членки да се присъединят в последващ момент към тази интеграция.

Основните характерни белези на засиленото сътрудничество според действащата правна уредба могат да се дефинират, както следва:

- Цел: формулирана общо и доста абстрактно в чл. 20 от ДЕС - задълбочаване на интеграционните процеси, защита на интересите на Съюза и подпомагане осъществяването на неговите цели; то е отворено за всички държави членки по всяко време, при условие, че се зачитат евентуалните условия за участие, определени в реше-

¹⁴ Вж. в този смисъл V.Constantinesco, *op. cit.* и цитираните от него автори.

нието за разрешаването му, както и приетите в тази насока актове. Засиленото сътрудничество не може да бъде използвано като средство за раздробяване или за отслабване на Съюза, нито да е в противоречие с неговите принципи, цели и интереси, тъй като крайната цел е постепенното включване и присъединяване на неучастващите държави в осъществяването му.

- Основен принцип за реализирането му: да се извършва в институционалната и законодателна рамка на Съюза и да запазва нейното единство. Това предполага участието на пълния състав на всички институции на Съюза (освен на Съвета) и съблюдаването на предвидените в първичното право процедурни правила за провеждане на нормотворческия процес при реализирането на сътрудничеството, както и забрана за създаване на структури и процедури, не предвидени в институционалната и правна рамка на Съюза.
- Приложно поле: може да бъде установено само за области, които не попадат в изключителната компетентност на Съюза (дефинирани в чл.3 от ДФЕС). Естествено е в сфери, в които държавите членки са прехвърлили компетентността си на Съюза, те да не могат да използват формулата на засиленото сътрудничество. В случай на несъгласие на всички държави членки с необходими промени в правната уредба (първична или производна) на област от изключителната компетентност на Съюза, изискваща единодушие, единственият възможен способ за вземане на решение е сключването на междуправителствено споразумение извън рамката на Съюза.¹⁵ Засиленото сътрудничество не може да засяга вътрешния пазар, нито икономическото, социално и териториално сближаване; упражняването му не може да представлява пречка или дискриминация спрямо търговията между държавите членки, нито да предизвиква нарушения на конкуренцията между тях. Същевременно засиленото сътрудничество трябва да е съобразено с основополагащия принцип на предоставена компетентност и не би могло да обхваща инициативи и дейности, излизащи извън сферата на дейност на Съюза.

¹⁵ Така например поради противопоставянето на Обединеното кралство на изменение на договорите с въвеждане на правила, свързани с фискалната политика, се стигна до сключването през м.март 2012 г. на отделен междуправителствен договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз (т.нар. фискален пакт). Тъй като тази дейност попада в изключителната компетентност на Съюза, държавите членки бяха принудени да прибегнат до класическата междуправителствена договорна процедура, уредена от правилата на класическото международно право, като крайната им цел е новият международен договор, подписан от 25 държави членки, да стане част от правото на ЕС в рамките на 5 години след ратифицирането му.

Общата външна политика и политиката за сигурност попада изцяло в предметния обхват на засиленото сътрудничество, като разкрива известни различия по отношение на процедурните изисквания.

- Условия за валидност: „крайна мярка“ и „разумен срок“. Съветът като институцията, оправомощена да разрешава прибягването до тази формула на диференцирана интеграция, може да даде нужното разрешение само като „крайна мярка“, след като установи невъзможност за постигане на целите на това сътрудничество „в разумен срок“ от Съюза като цяло. Формулата „крайна мярка“ предполага да са били направени достатъчно сериозни демарши за постигане на съгласие, като на практика „разумният“ срок може да обхване доста дълги времеви периоди (5-10 години)¹⁶

Минимален брой участващи държави: 9, независимо от общия брой на държавите - членки на ЕС. Този брой е достатъчен, за да се гарантира, че диференциацията няма да се превърне в инструмент за блокиране в ръцете на малка група държави. Без съмнение колкото е по-голям броят на участващите, толкова по-големи са гаранциите за действителната необходимост и целесъобразност от предприеманата инициатива.

Комисията и държавите членки, които вече участват в засиленото сътрудничество, гарантират, че възможно най-голям брой от останалите държави ще бъдат насърчавани да вземат участие в него. От друга страна, държавите членки, неучастващи в засиленото сътрудничество, не могат да възпрепятстват прилагането на сътрудничеството от държавите, които участват в него; те не разполагат с право на вето, което по самата си същност противоречи на необходимостта от преодоляване на ситуации, блокиращи процеса на вземане на решения.

Процедурните правила, предвидени вДФЕС, разкриват известни различия в зависимост от областта на засиленото сътрудничество.

По начало и при липса на специфична уредба за определени области¹⁷, разрешението да се пристъпи към засилено сътрудничество се дава с решение на Съвета, прието единодушно, по предложение на Коми-

¹⁶ Спазването на тези условия за валидност е предмет на първия съдебен казус, свързан със засиленото сътрудничество (съединени дела C-274/11 и C-295/11).

¹⁷ Специфични процедурни правила съществуват за засиленото сътрудничество в сферата на външната политика и сигурността, за създаване на европейска прокуратура и в областта на полицейското сътрудничество.

сията и след одобрение на Европейския парламент, по инициатива на желаещите държави членки.

Съветът разполага с широка дискреция при преценката за наличието на нормативно установените предпоставки за използване на формулата. Независимо от решаващата роля на Съвета в рамките на посочената процедура, и трите въввлечени в нея институции са призвани да направят съответни политически преценки и избор.

Процедурата се задейства по искане на желаещите държави, отправено до Комисията, в което те уточняват обхвата и целите на инициативата си. Комисията приема предложение за установяване на засилено сътрудничество по нормалната процедура на вземане на решения от тази институция, т.е. с обикновено мнозинство. В това предложение тя извършва проверка, за да установи дали предлаганото сътрудничество отговаря на императивните условия, предвидени в договорите. Ако Комисията реши да не подкрепи инициативата на държавите, тя ги уведомява за съображенията си. При гласуване на одобрението в Европейския парламент право на вот имат всички депутати, включително тези от държавите, които няма да участват в сътрудничеството. Единодушието на Съвета обаче се формира само от представителите на участващите държави. Съдът на ЕС разполага с компетентност да осъществява контрол за законосъобразност на решението на Съвета за установяване на засилено сътрудничество, като определя сам границите и обхвата на този контрол¹⁸.

Всяка неучастваща първоначално държава членка във всеки последващ момент може да се присъедини към вече установено засилено сътрудничество при съблюдаване на условията, предвидени в решението на Съвета, което го разрешава, при спазване на процедурата за присъединяване, регламентирана в ДФЕС.

Практическо осъществяване на засиленото сътрудничество

С решението на Съвета за разрешаване на засилено сътрудничество се определя процесуалната рамка, в която ще се приемат нормативните актове за неговото практическо реализиране. Всички основни характеристики на процеса на вземане на решения в ЕС: право на инициатива на Комисията,

¹⁸ Като се ръководи от основния принцип на разделение на властите в общностите, респ. Съюза, в постоянната си практика Съдът приема, че в случаите, в които договорите предоставят на Съвета широки законодателни правомощия, обхватът на съдебния контрол за законосъобразност е ограничен (вж. т.115-117 от заключението на генералния адвокат, т. 53 и 54 от решението на Съда по горесцитираните дела).

участие на Европейския парламент (обикновена и специална законодателна процедура) и съдебен контрол, осъществяван от Съда на ЕС, са приложими и към последващия законодателен процес в рамките на засиленото сътрудничество.

Нормотворчеството в хипотезата на засилено сътрудничество представлява изключение от общото правило, че всички държави членки участват в гласуването в Съвета, тъй като в съответствие с действащата правна уредба (чл.330 от ДФЕС във връзка с чл.20, ал.3 от ДЕС) единствено представителите на държавите, които участват в засиленото сътрудничество, имат право на глас, докато останалите могат само да участват в дискусиата по съответния акт, без да гласуват. Така единодушието се формира единствено с гласовете на участващите в сътрудничеството държави. Приетите нормативни актове са задължителни за участващите държави като всеки друг акт, приет по законодателните процедури на Съюза. Те обаче не обвързват неучастващите държави и не са част от *acquis*, което следва да се приеме от страните - кандидатки за членство.

В продължение на сравнително дълъг период от време след включването на засиленото сътрудничество в първичното право на Съюза, държавите членки се въздържат да използват тази правна форма, като предпочитат да прибегват до диференциация извън институционалната рамка на Съюза (като например Договорът от Прюм, ангажиращ държавите от Бенелюкс, Франция, Германия, Испания и Австрия в засилено трансгранично сътрудничество¹⁹). Причините за това въздържане без съмнение се крият не толкова в строгите условия и предпоставки за задействане на процедурата²⁰, колкото са отражение на политически съображения, свързани с избягване създаването на Европа на две скорости²¹.

Едва след влизане в сила на Договора от Лисабон засиленото сътрудничество престава да бъде мъртва буква и намира практическа реализация в три конкретни области на поделена компетентност на Съюза, които не са обект на хармонизирана уредба на ниво Съюз.

Първият успешно приключил тест е в една сравнително ограничена сфера на международното частно право - приложимият закон за развод

¹⁹ Сключен на 27.05.2005 г. Третира мерки за борба с тероризма, организираната престъпност и нелегалната имиграция.

²⁰ Редица автори изтъкват обаче тези строги условия като причина за практическото неизползване на засиленото сътрудничество.

²¹ Вж. в този смисъл J.Cl.Piris. *The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis*.Cambridge University Press, 2011, p.89.

и фактическа (законна) раздяла с международен елемент²² (с участието на 15 държави, вкл. България), последван от създаването на единна патентна защита в Съюза (с участието на всички държави членки с изключение на Италия и Испания)²³.

Последната към момента процедура за прилагане на вече разрешено засилено сътрудничество (приемането на Директивата на Съвета е във финален стадий) визира хармонизирането на законодателството в областта на косвеното данъчно облагане на финансовите сделки - създаване на обща система на данък върху финансовите сделки (с участието на 11 държави - членки от еврозоната)²⁴.

Някои анализатори не без основание смятат, че първите две практически приложения на засиленото сътрудничество след Лисабон (приложимото право при развод и фактическа раздяла и еднообразният патент) не са най-удачното приложение на тази процедура с оглед на нейната функция²⁵. Първият казус е много специфичен и засяга ограничен кръг адресати, докато при втория, който има съществено икономическо измерение, всъщност всички държави членки поддържат създаването на единна патентна защита, като двете неучастващи държави възразяват единствено по конкретни моталитети (езиковия режим). Що се отнася до третата сфера - данъка върху финансовите сделки - очевидно тя е напълно подходяща за използване на формулата на засиленото сътрудничество, предвид принципните възражения срещу въвеждането на подобен данък у част от неучастващите държави.

Има ли бъдеще засиленото сътрудничество?

На 13 април 2000 г., в периода на активния дебат по институционалната реформа на ЕС и след откриването на присъединителния процес с първите шест държави от петото разширяване, в своя резолюция относно заси-

²² Вж. По-подробно статията на Jan-Jaap Kuipers. The Law Applicable to Divorce as Test Ground for Enhanced Cooperation. - *European Law Journal*, vol.18, № 2, 2012, p.201-229.

През декември 2010 г. е приет първият в историята на ЕС законодателен акт в рамките на засиленото сътрудничество - Регламент (ЕС) № 1259/2010 (т.нар. Регламент Рим III), целящ опростяване на процедурите по развод на съпрузи.

²³ Хармонизираната уредба се съдържа в Регламент (ЕС) № 1257/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2012 година за осъществяване на засилено сътрудничество в областта на създаването на единна патентна закрила, OBL 361/31.12.2012 г., стр.1-8.

²⁴ Обединеното кралство атакува валидността на решението за разрешаване на това засилено сътрудничество пред Съда на ЕС (висящо дело C-209/13) с основен аргумент екстериториалното действие на предложения данък.

²⁵ Вж. в този смисъл Federico Fabbrini, *op.cit.*

леното сътрудничество Европейският парламент заявява, че този инструмент *„трябва да стане гравитационна сила, която да позволи на Съюза да се развива“*²⁶. 14 години по-късно равностойността не е особено обнадеждаваща - скромните първи стъпки на засиленото сътрудничество са много далеч от желаната движеща сила, стимулираща развитието на интеграционните процеси в Съюза. Защо, след като разполагат с подходящ правен инструмент за диференцирана интеграция, държавите членки досега не са го използвали в нито една сфера с голямо икономическо или политическо значение, в която техните принципни позиции действително не съвпадат?

Дали въздържането им се дължи на политическа воля да се съхрани единството на ЕС и неговото право, макар и по признака на най-малкия общ знаменател, вместо да се създаде Европа на „две“ или на „повече скорости“ с авангард от няколко държави членки, които да напредват по-бързо в интеграционните процеси, дали е резултат от желанието за забавяне на интеграцията, или е израз на инертност, или слабост на институциите и липса на ясна визия у техните лидери за бъдещето на европейското обединение - това са въпроси, заслужаващи задълбочен и сериозен анализ, надхвърлящ целта на настоящото изложение.

Във всички случаи, предвид твърде ограничения брой реализирани на практика случаи на тази форма на диференцирана интеграция, което не позволява формулирането на изводи и препоръки за бъдещето, дебатът все още остава в значителна степен теоретико-спекулативен.

Все пак досегашният съвсем скромнен опит дава основание да се очертаят, макар и условно, някои тенденции:

- На първо място, противно на институционалната логика и на очакванията, че наднационалните институции, призвани по дефиниция да защитават общностното начало, няма да бъдат поддръжници на използването на формулата на засилено сътрудничество, на практика и в трите реализирани процедури както Комисията, така и Европейският парламент сътрудничат напълно и конструктивно на желаещите държави членки с цел да улеснят и ускорят въвеждането на диференцирания режим.
- Неучастието досега не е било резултат на обективни причини - липса на капацитет или други подобни, а единствено на причини от национален интерес. В някои случаи този национален интерес би могъл

²⁶ PE Doc. Final A5-2288.

да се изрази в желанието за засилване на интеграцията в Съюза като цяло (което за по-малките и по-бедни държави по начало съвпада с националния интерес).

- Само бъдещото развитие ще покаже дали засиленото сътрудничество стимулира неучастващите първоначално държави да се присъединят впоследствие или напротив - задълбочава центробежните сили и разделението. Показателно, но и закономерно е, че по-голямата част от държавите учредителки и в частност Германия, Франция и Белгия досега участват във всички процедури и в известен смисъл са мотор за инициирането им.
- С изключение на Полша и Чехия държавите от петото разширяване по принцип участват в сътрудничеството. Това може би е и реминисценция от опасността да бъдат третирани като „втора категория“ и желанието да избегнат допълнително маргинализиране. Изключение прави засиленото сътрудничество в областта на данъка върху финансовите сделки, в което (за пръв път) участват единствено държави от еврозоната.

В последните месеци сме свидетели на засилена активност на държавите, традиционно и с основание определяни като „двигател на интеграцията“, в посока засилено двустранно сътрудничество. На заседанието си на 19 април т.г. смесеният министерски съвет Франция - Германия прие редица решения за засилено сътрудничество между двете държави, заявявайки общи позиции по възлови въпроси на европейския дневен ред, които в преобладаващата си част са свързани с финансовата и банкова сфера, т.е. засягат по дефиниция държавите от еврозоната (напр. данъка върху финансовите сделки, довършването на банковия съюз, борбата срещу финансовите измами, сближаването на данъците на предприятията и дружествата, въвеждането на минимална работна заплата в Съюза). Независимо от предизборния контекст, в който са формулирани, има сериозни основания да очакваме, че част от тези въпроси ще бъдат основа за бъдещи засилени сътрудничества с участието на повечето, ако не и всички държави от еврозоната. По този начин, ако в тези сътрудничества в различни сфери участва една постоянна група от държави от еврозоната, може да се конституира един „авангард“ на ЕС, който да бъде движеща сила и стимул за останалите държави, които желаят да задълбочат интеграционните процеси.

Без претенция за формулиране на прогнози за бъдещето на диференцираната интеграция, най-приемлива ми се струва тезата, че сценарият

на „Европа на различни скорости“ не само че е напълно възможен, но и отново излиза на преден план като алтернатива на статуквото в политико-обществената дискусия за бъдещето на Европейския съюз²⁷. Един от аргументите за това е съществуването на подходящ правен инструмент в лицето на засиленото сътрудничество, който по дефиниция визира точно тази цел - интеграция на различна скорост. Разделението на държавите по признак на участие в еврозоната към момента е най-подходящият терен за различна степен и различна скорост на бъдещия интеграционен процес.

Постепенната диференцирана интеграция, схващана като необходимо временно отстъпление от еднообразието, не е негативно явление, тя не само не е опасна, но благодарение на нея е бил и продължава да се реализира на практика напредъкът в интеграционния процес. Основният открит въпрос е докъде може да стигне асиметрията, така че да се запази крехкото равновесие между хетерогенността и крайната цел - единен съюз.

²⁷ Вж. сериозни аргументи в подкрепа на тази теза у J.Cl.Piris. *The Future of Europe : Towards a Two-Speed EU ?*.- Cambridge University Press, Cambridge, 2012.