



РАЗВИТИЕ НА СЪБИТИЯТА ДО ПРИЕМАНЕТО НА ЕДИННИЯ ЕВРОПЕЙСКИ АКТ

Основното развитие в рамките на ранните Договори е свързано със създаването на собствени ресурси на Общността, укрепването на бюджетните правомощия на Парламента, избирането на членовете на Европейския парламент чрез всеобщи преки избори и създаването на европейската парична система. Влизането в сила на Единния европейски акт през 1986 г., с който съществено се променя Римският договор, затвърждава европейската интеграция чрез създаване на голям вътрешен пазар.

ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ ПО ВРЕМЕ НА ПЪРВИЯ ЕТАП НА ИНТЕГРАЦИЯ

Член 8 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО), известен още като Римския договор^[1] предвижда създаването на общ пазар за преходен период от 12 години, разделен на три етапа, с крайна дата 31 декември 1969 г. Неговата първа цел — митническият съюз, е постигната по-бързо от очакваното. Преходният период на увеличаване на квотите и постепенно премахване на вътрешните митници приключва още на 1 юли 1968 г. Въпреки това в края на преходния период все още са налице сериозни пречки пред свободното движение. До тази дата Европа вече е приела обща външна тарифа за търговия с трети страни.

„Зелена Европа“ е друг голям проект на европейската интеграция. През 1962 г. са приети първите разпоредби за общата селскостопанска политика (ОСП) и е създаден Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА).

ПЪРВИ ИЗМЕНЕНИЯ НА ДОГОВОРИТЕ

А. Подобрения в институциите

Първата институционална промяна се извършва с договора за сливане на изпълнителните органи^[2] от 8 април 1965 г. (влиза в сила през 1967 г.), с който

[1] Договор за създаване на Европейската икономическа общност, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

[2] Договор за сливане ОВ 152, 13.7.1967, стр. 2—17, достъпен на <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>



се създават единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности (ЕОВС, ЕИО и ЕВРАТОМ) и се въвежда принципът на единен бюджет.

Б. Собствени ресурси и бюджетни правомощия

С решение на Съвета от 21 април 1970 г.^[3] се създава система от собствени ресурси на Общността, която заменя финансовите вноски на държавите членки (вж. фиш [1.4.1](#)).

- С Договора от Люксембург от 22 април 1970 г.^[4] на Европейския парламент се предоставят определени бюджетни правомощия ([1.3.1](#)).
- Договорът от Брюксел от 22 юли 1975 г.^[5] също така дава право на Парламента да отхвърля бюджета и да освобождава от отговорност Комисията за изпълнението на бюджета. Със същия договор се създава Сметната палата – орган, отговарящ за упражняването на контрол върху сметките и финансовото управление на Общността ([1.3.12](#)).

В. Избори

Акът от 20 септември 1976 г. предоставя на Европейския парламент нова легитимност и компетентност чрез въвеждането на избиране на неговите членове чрез всеобща преки избори ([1.3.4](#)). Акът е преразгледан през 2002 г., като се въвеждат общият принцип на пропорционално представителство и други рамкови разпоредби за националните законодателства относно европейските избори.

Г. Разширяване

На 1 януари 1973 г. Обединеното кралство, заедно с Дания и Ирландия, се присъединяват към Европейската икономическа общност. В референдум норвежците гласуват срещу присъединяването на тяхната държава. Гърция става държава членка през 1981 г., а Испания и Португалия — през 1986 г.

Д. Бюджет на Общността

Тези първи разширявания водят до искания, насочени към подобряване на бюджетната дисциплина и реформиране на ОСП. През 1979 г. Европейският съвет постига съгласие относно набор от допълнителни мерки. Споразуменията от Фонтенбло от 1984 г. намират устойчиво решение въз основа на принципа, че могат да се правят корекции с цел оказване на помощ на държава членка с финансово бреме, което е прекомерно по отношение на нейното относително благоденствие.

[3] 70/243/ЕОСЦ, ЕИО, Евратом: Решение на Съвета от 21 април 1970 г. относно замяната на финансовите вноски от държавите членки със собствени ресурси на Общностите, достъпни на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj>

[4] Договор за изменение на някои бюджетни разпоредби, ОВ L 2, 2.1.1971 г., стр. 1—12, достъпен на адрес: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096159975&whOJ=NO_OJ%3D002_YEAR_OJ%3D1971&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l

[5] Договор за изменение на някои финансови разпоредби на договорите за създаване на Европейските икономически общности и на Договора за създаване на Единен съвет и Единна комисия на Европейските общности ОВ 359, 13.7.1977, стр. 1—19, достъпен на: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359_YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l



ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА ИНТЕГРАЦИЯТА

Първоначалният успех на икономическата общност е насърчителен и целта за създаване и на политическо обединение на държавите членки отново излиза на преден план в началото на 1960-те години, въпреки неуспеха на Европейската общност за отбрана през август 1954 г.

А. Неуспешен опит за постигане на политически съюз

По време на срещата на високо равнище в Бон през 1961 г. държавните и правителствените ръководители на шестте държави основателки на Европейската общност, отправят искане към междуправителствения комитет, председателстван от френския посланик Кристиан Фуше, да направи предложения за политическия статут на един бъдещ съюз на европейските народи. Този комитет прави двукратни безуспешни опити между 1960 г. и 1962 г. да представи на държавите членки проект на договор, който да бъде приемлив за всички, въпреки че планът на Фуше се основава на строгото спазване на идентичността на държавите членки, като по този начин се отхвърля възможността за изграждане на федерация.

При липсата на политическа общност се създава неин заместител — Европейско политическо сътрудничество (ЕПС). По време на конференцията на високо равнище в Хага през декември 1969 г. държавните и правителствените ръководители решават да проучат най-добрите начини за осъществяване на напредък в областта на политическото обединение. Докладът „Давиньон“, приет от министрите на външните работи през октомври 1970 г. и впоследствие допълнен от други доклади, формира основата на ЕПС до влизането в сила на Единния европейски акт.

Б. Кризата от 1966 г.

Възниква сериозна криза, когато по време на третия етап от преходния период трябва да бъдат променени процедурите за гласуване в Съвета, като в някои области се премине от принципа на единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство. Франция се противопоставя на редица предложения на Комисията, които включват мерките за финансиране на ОСП, и преустановява присъствието си на основните заседания на Общността (политика на „празния стол“). Кризата намира разрешение с т.нар. компромис от Люксембург (вж. фиш [1.3.7](#)), който гласи, че когато жизненоважните интереси на една или повече държави са изложени на риск, членовете на Съвета ще положат усилия за постигането на решения, които да могат да бъдат приети от всички, като се зачитат техните взаимни интереси.

В. Все по-голямото значение на европейските „срещи на високо равнище“

Макар че остават извън институционалния контекст на Общността, конференциите на държавните и правителствените ръководители започват да предоставят политически насоки и да разрешават проблемите, с които Съветът на министрите не може да се справи. След първоначалните срещи през 1961 г. и 1967 г. конференциите придобиват все по-голямо значение със срещата на високо



равнище в Хага на 1 и 2 декември 1969 г., на която се дава ход на преговорите за разширяване на Общността и се постига съгласие относно финансовата система на Общността, както и срещата на високо равнище във Фонтенбло (декември 1974 г.), на която са взети важни политически решения за преките избори на членовете на Европейския парламент и процедурата за вземане на решения на Съвета. Тогава държавните и правителствени ръководители вземат също така решение за провеждане на срещи три пъти годишно като „Европейски съвет“, с цел обсъждане на въпроси на Общността и политическо сътрудничество (вж. фиш [1.3.6](#)).

Г. Институционални реформи и парична политика

Към края на 1970-те години са предприети различни инициативи в държавите членки за съгласуване на техните икономически и фискални политики. За да се разреши проблемът с паричната нестабилност и нейното неблагоприятно влияние върху ОСП и сближаването между държавите членки, по време на Европейските съвети от Бремен и Брюксел през 1978 г. се създава Европейската парична система (ЕПС). Създадена на доброволни и диференцирани начала (Обединеното кралство взема решение да не участва във валутния механизъм), Европейската парична система разчита на обща парична единица — европейската парична единица (ЕКЮ).

По време на Европейския съвет в Лондон през 1981 г. министрите на външните работи на Германия и Италия Ханс-Дитрих Геншер и Емилио Коломбо правят предложение за „Европейски акт“, който да обхваща редица теми: политическо сътрудничество, култура, основни права, хармонизиране на законодателството извън обхванатите от Договорите на Общността области, както и начини за справяне с насилието, тероризма и престъпността. Този проект не е приет в оригиналната си форма, но части от него се появяват отново в „Тържествената декларация за Европейски съюз“, приета на 19 юни 1983 г. в Щутгарт.

Д. Проектът „Спинели“

Няколко месеца след първите преки избори през 1979 г. Парламентът е изправен пред сериозна криза в отношенията си със Съвета заради бюджета за 1980 г. По инициатива на члена на ЕП Алтиеро Спинели, основател на Европейското движение на федералистите и бивш член на Комисията, група от девет членове на ЕП се среща през юли 1980 г., за да обсъди начините за съживяване на дейността на институциите. През юли 1981 г. в Парламента се създава комисия по институционални въпроси, като Спинели е неин координиращ докладчик, с цел изготвяне на план за изменения на съществуващите Договори. Тази комисия създава планове за това, което по-късно ще се превърне в конституция на Европейския съюз. Проектът на договор е приет с голямо мнозинство на 14 февруари 1984 г. Той предвижда законодателната власт да премине към система от две камари, подобна на тази във федералните държави. Проектът цели да се постигне баланс между Европейския парламент и Съвета, но е неприемлив за държавите членки.



ЕДИНЕН ЕВРОПЕЙСКИ АКТ

След уреждането на спора за бюджета на Общността от началото на 1980-те години Европейският съвет решава по време на срещата във Фонтебло през юни 1984 г. да създаде специална комисия от лични представители на държавните или правителствените ръководители, известна като комисията „Дудж“, по името на нейния председател. От комисията се иска да направи предложения за постигане на по-добро функциониране на системата на Общността и по-тясно политическо сътрудничество. Европейският съвет в Милано през юни 1985 г. взема решение с мнозинство (7 срещу 3 — извънредна процедура в този орган) да свика междуправителствена конференция с цел разглеждане на правомощията на институциите, разширяване на дейностите на Общността за включване на нови области и създаване на „действителен“ вътрешен пазар.

На 17 февруари 1986 г. девет държави членки подписват Единния европейски акт^[6], последвани от Дания (след одобрение с референдум), Италия и Гърция на 28 февруари 1986 г. Актът е ратифициран от парламентите на държавите членки през 1986 г., но поради обжалване от страна на частно лице пред ирландските съдилища, влизането му в сила се забавя с шест месеца до 1 юли 1987 г. Единният европейски акт е първата значителна промяна в Римския договор. Неговите основни разпоредби са:

А. Разширяване на правомощията на Съюза

1. Чрез създаване на голям вътрешен пазар

Предвиденият краен срок за създаването на напълно функциониращ вътрешен пазар е 1 януари 1993 г., като чрез този пазар се възобновява и разширява целта за изграждане на общ пазар, въведена през 1958 г. (вж. фиш [2.1.1](#)).

2. Чрез създаването на нови правомощия в областта на:

- паричната политика;
- социална политика;
- икономическото и социално сближаване;
- научните изследвания и технологичното развитие;
- околната среда;
- сътрудничеството в областта на външната политика.

Б. Подобряване на възможностите на Съвета за вземане на решения

Гласуването с квалифицирано мнозинство заменя единодушието в четири от съществуващите области на компетентност на Общността: изменението на общата митническа тарифа, свободното предоставяне на услуги, свободното движение на капитали, както и общата морска политика и политиката за въздушен транспорт. Гласуване с квалифицирано мнозинство е въведено и в

[6] Единен европейски акт, ОВ 169, 29.6.1987, стр. 1—28, достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



няколко нови области на компетентност като: вътрешния пазар, социалната политика, икономическото и социалното сближаване, научните изследвания и технологичното развитие, както и политиката за околната среда. Накрая гласуването с квалифицирано мнозинство е предмет на изменение на вътрешния правилник на Съвета с цел привеждане в съответствие с предишна декларация на председателството, съгласно която в бъдеще гласуване в Съвета може да бъде иницирано не само от председателя на Съвета, но и по искане на Комисията или на държава членка, в случай че обикновено мнозинство от членовете на Съвета гласува за това.

В. Нарастване на ролята на Европейския парламент

Правомощията на ЕП се разширяват от Единния акт чрез:

- изискване за одобрение от страна на Парламента на споразуменията за разширяване и споразуменията за асоцииране на Общността;
- въвеждане на процедура за сътрудничество със Съвета (вж. фиш [1.2.3](#)), която предоставя на Парламента реални, макар и ограничени, законодателни правомощия; тази процедура се прилага за десет правни основания по онова време и бележи съществен момент в преобразуването на Парламента в действителен съзаконодател.

Ina Sokolska
05/2019

