

Романтичното начало на европейската интеграция:

Европейската отбранителна общност и Европейската политическа общност

От самото начало на интеграционните процеси в Европа след Втората световна война в отправна точка на дебатите се превръщат два различни възгледа за естеството и скоростите на интеграция. Сблъскват се убежденията на минималистите (или наричани още конфедералисти), подкрепящи ограничаването на интеграцията до съюз от държави от конфедеративен тип, и на максималистите (или функционалисти), които желаят задълбочаване на процесите до формиране на образувание от федерален тип. Първите не са готови на отстъпки, които биха накърнили националния суверенитет, докато според вторите единствено тенденцията към наднационалност е способна да реши проблемите на следвоенна Европа и да допринесе за действително сътрудничество и излизане от цикъла на вековно противопоставяне. В бойно поле, където двата лагера премерват силата на аргументите си, се превръщат и обсъжданията за две позабравени институции на европейската интеграция, които така и не виждат бял свят – Европейската отбранителна общност (ЕОО) и Европейската политическа общност (ЕПО). Интересно е да се погледне към историята на тези проекти, именно защото още оттогава като постоянен елемент на дебатите около бъдещето на Европа, а и съвсем естествено, се налага конфликтът между тези две теории на интеграцията.

Конфедералистите смятат, че преди да се обсъждат каквито и да било проекти за интеграция на принципа на отдаването на национален суверенитет на общи, наднационални институции, е редно сътрудничеството да стартира на конфедеративни начала. Обръщайки се към историята, те дават примери със САЩ преди 1878 г., Швейцария преди 1848 г. и Германия преди 1866 г. И трите държави са били конфедерации, които впоследствие преминават към федеративния модел.¹ Според минималистите именно този път трябва да следва и европейската интеграция – без да се

¹ Coudenhove-Kalergi R. "Confederation or federation?" *Le Monde*. 20.01.1953, n° 2 484, p. 4.
<<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

избързва, защото много от въпросите са деликатни и са свързани с внимателно преценяване на националния интерес от всяка една въввлечена в процеса държава. Федералистите, от друга страна, отбелязват, че методът на преминаване от конфедерация към федерация крие големи рискове, защото често е придружен от сепаратистки движения и граждански войни, както се случва и в Германия, и в Швейцария. Друг, по-сериозен негов недостатък е, че във всяка конфедерация най-силната държава рано или късно установява доминация над останалите. Тук те дават пример с безспорната роля на Великобритания в Британската общност, а също и с доминиращата позиция на Холандия в Нидерландската федерация и на кантона Берн в Швейцария преди тя да се превърне във федерация.² Тук прозират страховете от една набрала сили в бъдеще Германия, която според тази теория би доминирала евентуалната европейска конфедерация – нещо крайно нежелателно, поне що се отнася до Франция. Според федералистите федералната система би канализирала икономическата мощ на Германия по такъв начин, че тя да има единствено положителен ефект за интегрирана Европа.

Имайки предвид това идейно разнообразие и противопоставяне, нека направим кратък преглед на началното развитие на европейска интеграция. Първите стъпки към обединена Европа са направени с основаването на Съвета на Европа (СЕ) през май 1949 г., което е посрещнато с големи надежди от федералистите. На пръв поглед СЕ удовлетворява техните искания, но скоро се оказва разочарование: правомощията да взема решения са връчени на Комитета на министрите (съставен от външните министри на членуващите държави), докато Парламентарната асамблея (състояща се от пратеници на националните парламенти) няма практически никакво влияние върху тази дейност. Асамблеята е не само подчинена на Комитета, но министрите трябва да достигат до всички свои решения единствено с единодушие. Това влиза в конфликт с желанието на федералистите за демократично избрана Асамблея с широки правомощия и вземаща решенията си с абсолютно мнозинство.

Все пак те подкрепят следващия опит по пътя към европейска интеграция – създаването на Европейското обединение за въглища и стомана (ЕОВС). Въпреки че проектът отново не задоволява всичките им амбиции, той предвижда предаването на националния суверенитет над сектора на производство на въглища и стомана на наднационален Върховен орган и поради това е приет като първа, макар и ограничена,

² *Ibid.*

стъпка към крайната цел – обединена Европа. Договорът за ЕОВС влиза в сила на 23 юли 1952 г. Страните членки (Франция, Италия, Федерална република Германия, Белгия, Нидерландия и Люксембург) предават администрирането на т.нар. “черен сектор” на Върховния орган – наднационална организация, състояща се от девет члена, назначавани от държавите. Върховният орган ще работи в тясно сътрудничество с Особения министерски съвет, в който всяка държава има право на глас, и ще носи отговорност пред Общата асамблея, чиито 78 члена са изпратени от националните парламенти. Въпреки че Върховният орган е главният управляващ орган, Съветът може да налага вето върху решенията му, а Асамблеята може да иска неговото оттегляне. В очите на максималистите и ЕОВС е едно разочарование, защото Асамблеята отново не е избран орган и притежава единствено консултативна роля.

Тяхното убеждение, че е необходимо да се отиде отвъд ограничения обхват на договора за ЕОВС, довежда до представянето на различни идеи за бъдещето на Европа, като се предлага създаването на обща военно-отбранителна структура и на всеобхватна политическа структура, която да направлява процесите. Стеснените времеви рамки, в които тези проекти се появяват и след това потъват в забвение, говорят за това колко интензивни са началните процеси на обединение в Европа, колко големи са оптимизмът и желанието с един замах да се пристъпи към пълна интеграция, но и за това колко необходимо е да се поставят реалистични искания и да се подхожда стъпка по стъпка, сектор по сектор – така както и става след провала на двата амбициозни проекта за ЕОО и за ЕПО.

Проектите за ЕОО са предизвикани по-скоро от обективната необходимост да се разреши въпроса с ревъръжаването на Германия, а не толкова от някаква вътрешна убеденост на участващите политици, че такава стъпка е навременна именно в този момент. Те са по-склонни да участват в отбранителни съюзи като НАТО или в регионални пактове като Брюкселския, отколкото да създават наднационални отбранителни общности. Поради силния натиск на САЩ обаче, които настояват Германия да поеме своя полагащ се дял в собствената си и тази на Европа защита от комунистическата опасност, се налага да се обмисли в какви рамки да бъде поставено ревъръжаването на Германия, така че да не съдържа риск от нова милитаризация и заплаха за нейните съседи. Особено трезви за разсъжденията на белгийския политик Пол-Анри Спаак (многократен министър-председател и външен министър на своята държава) относно възможните варианти на американското поведение. Два от тях биха били катастрофални за Европа – САЩ да продължат с ревъръжаването на Германия

без да вземат предвид евентуалното несъгласие на Европа или да изтеглят всички свои войски от Германия и Европа³, обявявайки, че повече не са в състояние да поддържат териториалната цялост на западния блок. Колкото и нереален да е вторият сценарий, все пак най-добрият изход Спаак и много други европейски политици виждат в създаването на обща европейска армия, в която германските войски ще могат да се смесят с контингентите на другите държави, така че да бъдат разпръснати. Проектът за европейска армия, само пет години след края на Втората световна война, е и много символен акт. През 1950 г. войната в Корея и нарастването на заплахата от комунизма са изтъквани като причини за крайната необходимост от общоевропейска отбранителна организация, която да включва и Германия. Европа все още пази ярки спомени от войната и германската военна окупация и посреща с безпокойство мисълта за ревъоръжаването на Германия. Все пак се осъзнава, че в моментната обстановка то е в интерес на целия континент. Въпреки съществуването на Брюкселския пакт (подписан през 1948 г. между Великобритания, Франция, Белгия, Нидерландия и Люксембург) и гаранциите за взаимна помощ в случай на въоръжено нападение, неговите страни не биха могли да се справят сами с евентуална атака на СССР. НАТО (създадено през 1949 г. с решаващата помощ на САЩ) гарантира много по-стабилно отбраната на Европа в атлантически контекст, но не дава практическо решение на проблема с ревъоръжаването на Германия, което е и чисто логически необходимо, защото в един момент държавата би трябвало да поеме сама отговорността за защитата на границите си, тъй като съюзниците не могат да изпълняват това вечно.

Мненията на бившите съюзници се различават относно това как да бъде осъществено това. Ситуацията в Германия също не е проста – през 1950 г. ФРГ няма нито армия, нито Министерство на отбраната и генерален щаб, няма дори Министерство на външните работи, а географското ѝ разположение в центъра на Европа и фактът че източната ѝ част принадлежи на “другия лагер”, правят абсолютно сигурно превръщането ѝ във военно поле на следващ конфликт между Изтока и Запада.

През лятото на 1950 г., подтикнат от избухването на Корейската война, което прави комунистическата заплаха реалност, Жан Моне, мъжът зад плана “Шуман”, се опитва да организира европейската отбрана на наднационално ниво. По същото време САЩ нареждат на Франция да приеме ревъоръжаването на ФРГ в най-кратки срокове, защото страхът им, че СССР, който притежава ядрено оръжие от 1949 г., може да

³ Spaak P.-H. “German Rearmament and the European Army.” *Le Populaire*. 23.11.1951, n° 8 605; 30e année, p.4. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

започне офанзивна военна кампания в Западна Европа, нараства. В този момент френската армия е в сложно положение в Индокитай, а британски части се бият в Малайзия. Очевидно 14-те западни дивизии, разположени в Европа, не биха могли да се противопоставят на над 180 съветски дивизии. Западногерманският канцлер К.Аденауер официално пледира пред Съвета на Европа за правото на Германия да създаде въоръжени сили, способни да защитават държавата от източногерманската “народна полиция”. От членовете на НАТО само Франция и Белгия не подкрепят германското превъоръжаване.

В своята инициатива за общоевропейска отбрана Жан Моне иска гаранции, че Германия, наясно с увеличаващата се незаменимост на своята роля, няма да забрави плана за фонда за въглища и стомана и няма да втвърди позицията си в преговорите по него. На 20 октомври 1950 г. Моне изпраща своето предложение до Рене Плевен, министър-председател на Франция и бивш министър на отбраната. В него той разглежда на първо място недостатъците на ревъоръжаването на Германия – по този начин тя ще придобие тази позиция в Европа, която би придобила Франция чрез Плана “Шуман” и ще бъде само второразреден партньор в едно отбранително северноатлантическо образувание. Но, оценявайки реално обстоятелствата, Моне е наясно, че за Франция не е възможно да се съпротивлява на ревъоръжаването на Германия от чисто упорство. Това би довело до възприемането на Франция като несериозен и непоследователен партньор, тъй като тя първа е декларирала най-тържествено обвързаността си с европейската интеграция. Германия би възприела този сигнал като завръщане на Франция към политиката на “безсилни подозрения”⁴ към Германия. Отказ от приемане на германското ревъоръжаване е и абсурден от военна гледна точка според Моне. Защитата на германската територия е невъзможна без активната подкрепа на нейния собствен народ. Единственото решение е създаването на европейска армия, в чиито военни единици да се интегрират и германски контингенти. Комбинираните сили ще предотвратят опасността от германска милитаризация и ще премахнат заплахите за континента, за да може да се постигне крайната цел – обединена Европа. При създаването на тази армия, подчертава Моне, е съществено важно наличието на нова психологическа нагласа, за да се постигне неподправено, органично сливане на военните сили на държавите. Промените в международния статус на Германия трябва да се приемат като естествена последица от развитието на

⁴ “Draft Memo from Jean Monnet to the President of the Council (20 October 1950).” Fondation Jean Monnet pour l'Europe, [s.l.]. Archives Jean Monnet. Fonds AMI. 4/6/5. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

европейските институции – невъзможно е Германия да бъде изключена от тези процеси, защото тя ще поеме задължения и отговорности, също както Франция и останалите страни.

Министър-председателят Плевен на свой ред представя проекта на Съвета на републиката и след това на френското Национално събрание на 24 октомври 1950 г. Той обявява, че според възгледите на френското правителство обединена Европа ще бъде създавана чрез приемането или асоциирането на нови държави към съществуващите вече институции (в този момент се водят преговорите и се уточняват детайлите около ЕОВС) и чрез бързото, паралелно създаване на аналогични институции в нарастващ брой сектори на европейската активност, като транспорт, селско стопанство, ценови контрол, суровинна база, разпределение на енергията и др. Плевен подчертава, че френското правителство е вярвало, че благодарение на успеха на ЕОВС, хората ще свикнат с идеята за европейска общност преди да се наложи обсъждането на изключително деликатния въпрос за общата отбрана. Световните събития обаче не са предвидили толкова време за това. Колективната европейска сигурност има нужда от конструктивно решение и то се състои в германския принос към създаването на европейска армия, която е научила своя горчив урок от миналото и гледа с надежда към едно различно бъдеще. Планът “Плевен” предлага след подписването на договора за ЕОВС да бъде създадена европейска армия, привързана към политическите институции на обединена Европа, с участието и на германски части, която няма да бъде просто коалиция от стария тип, а ще бъде под командването на единен военен и политически върховен орган. Страните членки на отбранителната общност ще изберат европейски министър на отбраната, който ще бъде отговорен пред тях, пред европейска асамблея, чието създаване е предвидено за бъдещето, и пред съвет на министрите на държавите членки. Европейската армия ще се финансира от общ бюджет, като приносът на всяка държава от гледна точка на парични средства и военен персонал ще бъде определен от съвета на министрите. Армията ще бъде поставена на разположението на обединеното командване на НАТО, като по този начин се гарантира, че тя няма да влиза в противоречие с атлантическата организация, а ще се стреми да подпомага и улеснява нейното функциониране. Отбранителната общност е отворена и за свободните народи на континентална Европа и за Великобритания, чието участие Франция счита за изключително желателно. Плевен обявява, че френското

правителство е напълно наясно с техническите и психологическите трудности, но остава убедено, че войната не е неизбежна.⁵

Преговорите за ЕОО започват на 15 февруари 1951 г. С американска подкрепа държавите членки на ЕОВС подписват Договора, учредяващ ЕОО, на 27 май 1952 г. в Париж. Договорът се различава от френския план в няколко аспекта. Европейската армия ще се състои от 40 национални дивизии от по 13 000 войника, носещи едни и същи униформи. Така броят на войниците ще надхвърли половин милион – много повече от първоначално предложените от Франция. Договорът предвижда и създаването на Колегиален комисариат от 9 члена с по-малки правомощия в сравнение с тези на Върховния орган на ЕОВС, Съвет на министрите (вместо министър на европейската отбрана според френския план) и Асамблея на ЕОО. Чрез Договора се установява и координирана политика по снабдяването, както и общ изследователски проект, който да доведе до интегрирана военна индустрия. Договорът за ЕОО е подписан за период от 50 г., но не може да влезе в сила, ако не е ратифициран от всички подписали го държави.

Като последица от сериозната власт, която ще придобие, ЕОО се изправя пред проблема за запазването на адекватен демократичен контрол. След известно колебание италианската делегация на конференцията за ЕОО съзнава необходимостта от създаването на Европейска политическа общност (ЕПО) като гарант за демократичността на общата армия. Италианският министър-председател Алсид де Гаспери предлага политическо образование, отговорно пред избираем парламент, което да координира външните политики на своите членове и да администрира бюджета на новата армия. Новото образование ще има широки правомощия в областта на данъчното облагане и пълни и независими правомощия при вземане на решения. Планираното по този начин политическо обединение означава значителни ограничения за националния суверенитет. Членовете на бъдещата ЕПО ще делегират на наднационалната структура постоянното право да определя данъчните размери и да ги представлява на международната арена, включително и да сключва от тяхно име международни договори и споразумения.

Смелостта на италианците не е последвана от делегациите на останалите държави, които демонстрират много по-малка убеденост в достойнствата и реалните шансове за реализация на подобен проект. Все по-ясно става, че Конференцията за ЕОО не е

⁵ “Statement by Rene Pleven (24 October 1950).” *Journal officiel de la République française*. 10.1950, pp.7118-7119. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

форумът, на който биха могли да се обсъдят подробно обхвата и структурата на политическото обединение. В резултат на това, към Договора за ЕОО е вмъкнат чл. 38, според който дискусиата относно политическото измерение на европейската армия ще бъде подновена. Според този член, след като бъде конституирана, Асамблеята на ЕОО ще работи за създаването на демократично избрана Асамблея, която да се превърне в крайъгълен камък на политическата общност. Асамблеята на ЕОО е задължена да обърне внимание и на проблемите, възникващи от съвместното съществуване на различни институции за европейско сътрудничество, които вече са създадени или биха могли да бъдат създадени в периода до възникването на ЕПО. Още тук се предвижда създаването на двукамарна система на представителство. Вторият параграф на чл. 38 разпорежда предложенията на Асамблеята да бъдат предадени на Съвета на министрите в срок от 6 месеца и след като бъдат одобрени да бъдат представени на националните правителства. В срок от 3 месеца след това ще бъде свикана междуправителствена конференция, която да дискутира предложенията и да пристъпи към процес на ратификация.

Чл. 38 на Договора за ЕОО предвижда създаването на Асамблея с реални конститутивни правомощия, но нейното материализиране е поставено в зависимост от ратифицирането на самия Договор, процес, който би могъл да се проточи значително. От друга страна, още докато текат преговорите за ЕОО, в парламентите на всички шест преговарящи държави се инициират дискусии и се изисква създаването на политическата общност да предхожда европейската армия, а не обратното, т.е. военната интеграция да се постави на второ място след политическата. Тази молба е продиктувана донякъде от страха (който съществува и е доста сериозен и във ФРГ), че едно подранило превъоръжаване на Германия би застрашило демократичното развитие на новото западногерманско общество.

На първата среща на Съвета на ЕОВС в Люксембург през септември 1952 г. представителите на Шестте се споразумяват да назначат специална Асамблея, съставена от членовете на Асамблеята на ЕОВС плюс девет допълнителни члена. Тя ще има задачата да постави основите на бъдещата ЕПО, опирайки се на разпоредбите на чл. 38 от Договора за ЕОО. “Люксембургската резолюция”, както остава в историята, предоставя на асамблеята шест месеца да изпълни задачата си.

Асамблеята се среща за пръв път през октомври 1952 г. и избира наименованието “ad hoc” Асамблея, вместо “учредителна”, тъй като последното е критикувано като твърде амбициозно. Назначен е Конституционен комитет, председателстван от немския

представител Хайнрих фон Бретано, който да изготви предварителен вариант на договор за ЕПО. Рамките на институционната структура вече са зададени от чл. 38 – демократично избран парламент, изпълнителен орган, представляващ интересите на държавите членки и съд. Делегатите имат за задача да разработят в дълбочина тази структура, опирайки се и на разпоредбите на Договора за ЕОВС, чрез който Шестте вече са предали част от своя национален суверенитет.

Работата на Комитета е затруднена от вътрешни противоречия. Италианската и нидерландската делегация застават зад по-широко тълкуване на чл. 38 и се обявяват за създаването на федерална Европа. Франция толерира единствено координирането на ЕОВС и ЕОО, но не и каквито и да било опити за създаване на истинско наднационално образувание. Поради тази причина Комитетът се съсредоточава върху механизмите за демократичен контрол на бъдещата общност и оставя на заден план предизвикващия разногласия въпрос за обхвата ѝ.

След 6 месеца на интензивни обсъждания “Предварителният договор, възплъщаващ закона на Европейската общност” е изготвен и предаден на Съвета на министрите на ЕОВС. Той съдържа 117 члена и въвежда силни наднационални елементи. Силно представителство получава обаче и конфедеративното начало, като по този начин двата интеграционни подхода отново влизат в противоречие.⁶

Както и ЕОВС и ЕОО, бъдещата общност ще бъде основана на съюза на народи и държави, но за разлика от тях ще бъде неделима. Целите ѝ са посочени в чл.2 – да допринесе за защитата на човешките права и свободи в държавите членки; да сътрудничи с другите свободни нации, за да обезпечи сигурността на членовете си срещу всяка агресия; да координира външната политика на държавите членки; да подпомогне икономическия растеж, увеличаването на заетостта и повишаването на жизнения стандарт в членките посредством прогресивното въвеждане на общ пазар; да допринесе за постигането на целите на СЕ, НАТО и Европейската конвенция за икономическо сътрудничество. Общността ще разполага с двукамарен парламент – долната камара се нарича Камара на народите, а горната – Сенат. Камарата на народите ще се избира чрез директни избори за срок от 5 години и нейните 268 места ще се разпределят според населението на държавите членки, но внимателно изготвена система ще предотвратява доминацията на които и да са две големи държави. Франция ще разполага със 70 места (заради своите колониални територии), ФРГ и Италия с по 63,

⁶ Вайденфелд В., Веселс В. Европа от А до Я. София, 2001, с.14.

Белгия и Нидерландия с по 30, а Люксембург с 12. Сенатът ще се избира от националните парламенти за срок от 5 години, като всяка държава членка сама ще определя процедурата, по която да излъчи своите представители. 87-те места в Сената ще бъдат разпределени в същата пропорция, както в долната камара, но Франция ще разполага със същия брой, с който и ФРГ и Италия, т.е. Сенатът ще изглежда по следния начин: Франция, ФРГ и Италия – по 21 сенатори, Белгия и Нидерландия – по 10, Люксембург – 4.⁷

На Сената се полага избирането на президента на Европейския изпълнителен съвет, който на свой ред ще назначава министрите в това своеобразно европейско правителство. Проектодоговорът ясно разпорежда, че Изпълнителният съвет няма да съдържа повече от двама члена от една и съща държава. След избирането си, Изпълнителният съвет ще трябва да получи вот на доверие от Парламента и ще трябва да подаде оставка, ако това не се случи както в самото начало, така и във всеки следващ момент, когато доверието на Парламента липсва. Според чл. 31 от Проектдоговора за прокарването на вот на недоверие са необходими 3/5 от гласовете на Камарата на народите. Ако вотът е приет, но с мнозинство по-малко от 3/5, на Съвета ще бъде оставено правото да реши дали да подаде оставка или да обяви разпускането на Камарата. Право да гласува вот на недоверие на Изпълнителния съвет ще има и Сенатът, като за вот на недоверие ще се приема изборът на нов президент на Съвета, при което целият състав на стария Съвет ще бъде задължен да се оттегли. Според чл.34 Президентът на Европейския изпълнителен съвет ще представлява ЕПО в международните ѝ отношения.

Въпреки че основните правомощия за вземане на решения принадлежат на Изпълнителния съвет, Парламентът също получава големи правомощия. В добавка към правото им да оттеглят доверието си от Съвета, според чл.23 депутатите в Парламента (също както и членовете на Изпълнителния съвет) ще имат правото на законодателна инициатива и на запитвания. Депозираните проектозаконали трябва да бъдат одобрени от двете камари на Парламента с обикновено мнозинство, за да се превърнат в действащо право. В срок от 8 дни след приемането им, Президентът на Изпълнителния съвет е длъжен да ги обнародва.

Третата институция на новата общност е Съветът на националните министри, който представлява националните правителства на членките и е конфедеративният

⁷ *Risso L.* "The (Forgotten) European Political Community 1952-1954".
<<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Risso.doc>>.

градивен елемент. Председателството ще бъде поемано последователно, следвайки азбучния ред на имената на държавите членки, от всеки от членовете му за по 3 месеца (чл.36). Задачите му са съвсем бегло описани в чл.35 на Договора – да хармонизира дейностите на Изпълнителния съвет с тези на националните правителства.

Проектодоговорът създава и още две институции – Съд и Икономически и социален съвет. Според чл.38 Съдът ще бъде идентичен и като структура, и като мандат, със съдилищата на ЕОВС и ЕОО, за да се осигури единство на юриспруденцията. Съдът ще се състои от 15 съдии, избирани за по 9 години (и имащи право да бъдат преизбирани), като всяка държава ще има право да предложи 3 кандидати (чл.39). Съдът ще разглежда жалби срещу Общността, както и спорове, възникващи във връзка с приложението и тълкуването на Договора за ЕПО или на всеки друг договор на Общността са страни членки на Общността помежду си, или Общността и една или повече страна членка (чл.41). Съдът ще се произнася и по диспути, възникващи с приложението на Договорите за ЕОВС и ЕОО. Икономическият и социален съвет трябва да оказва съдействие на Изпълнителния съвет и на Парламента в качеството си на орган с консултативни функции.

Според проектодоговора Общността ще има право да взема три вида решения: да предлага закони, да формулира препоръки и да дава съвети. Както видяхме, правото на законодателна инициатива принадлежи на депутатите и членовете на Изпълнителния съвет. Правото да формулира препоръки принадлежи на Парламента, като те са обвързващи по отношение на крайния си резултат, но страните членки притежават свобода относно начините на постигане на визираните в тях цели. Правото да дава съвети има цялата Общност, като техните адресати – страните членки или друг орган на Общността – имат свобода да решат какви действия да предприемат.

Изключително важна за плановете за бъдещото развитие на европейската интеграция е гл. II на Договора, която урежда въпросите, свързани с интегрирането на ЕОВС и ЕОО в бъдещата ЕПО. Предвижда се ЕПО да приеме правомощията и компетенциите на ЕОВС и ЕОО в двугодишен срок след конституирането на Камарата на народите (чл.59). От чл.60 става ясно, че веднага след създаването си, Камарата на народите ще поеме функциите на Асамблеите на ЕОВС и на ЕОО. След влизането в сила на проектодоговора пък Съветът на националните министри ще замени Особения министерски съвет на ЕОВС и Съвета на министрите на ЕОО и ще поеме всичките им функции. Съгласно чл.63 Европейският изпълнителен съвет ще замени Колегиалния комисариат на ЕОО с всичките му компетенции. Върховният орган на ЕОВС ще

продължи да съществува като административно тяло под надзора на Изпълнителния съвет, като членовете му ще се избират също от Съвета. Правомощията на законодателната власт, посочени в Проектодоговора, ще бъдат изпълнявани от единен съд.

Така Договорът за ЕПО създава една последователна институционална структура, която избягва ненужните повторения. Той подхожда внимателно и към ограничаването на властта на новите институции и поддържа принципа на изискваното единодушие за решения по най-чувствителните въпроси на международните отношения и фискалната политика. В сферата на външните отношения Изпълнителният съвет ще може да преговаря и да сключва международни договори и споразумения от името на Общността, но за това ще е необходимо единодушното одобрение на Съвета на министрите. ЕПО ще създаде и своя собствена дипломатическа служба (чл.74). Определянето на бюджета на Общността също подлежи на единодушно съгласие в Парламента, след предложение на Изпълнителния съвет (чл.76). Финансовите ресурси на Общността ще се черпят от данъци и заеми и от контрибуции на страните членки. Контрибуциите на всяка държава членка ще бъдат единодушно определяни от Съвета на министрите по предложение на Изпълнителния съвет (чл.80). Според чл.78 размерите на данъците ще бъдат излагани в проектозакони от Изпълнителния съвет (само с единодушното одобрение на Съвета на националните министри) и гласувани от Парламента.

В съответствие със своите икономически и социални цели (чл.2) Общността ще въведе постепенно общ пазар, основан на свободното придвижване на стоки, капитал и хора. За да постигне това, ЕПО ще поощрява координацията на политиките на страните членки във валутната, кредитната и финансовата сфера (чл.82). Освен разрешаването на свободното движение на хора (чл.83) и задаването на основните насоки за създаването на общия пазар, проектодоговорът предвижда и създаването на “Реадаптационен фонд”, който да смекчава трудностите, които ще преживеят работниците и предприятията вследствие на общия пазар (чл.85).

Създаването на ЕПО, както вече бе отбелязано, е поставено в зависимост от ратифицирането на Договора за ЕОО. Според “Люксембургската резолюция” предложенията на ad hoc Асамблеята трябва да бъдат връчени на Асамблеята на ЕОО, която да ги обсъди. Тъй като обаче Договорът за ЕОО все още не е ратифициран и следователно Асамблеята не е конституирана, разглеждането на ЕПО се отлага напред в неопределеното бъдеще, което предоставя достатъчно време на участващите в

преговорите страни да обмислят своите позиции и да се вслушат в гласовете на скептиците.

Причина за забавянето на ратификацията на Договора за ЕОО е разгорелият се междуременно във Франция горещ идеологически диспут, който разделя толкова сериозно водещите френски политически партии, че Италия решава да изчака резултатите от френското гласуване преди да обяви своето решение. Народното републиканско движение (НРД), водено от Робер Шуман, разглежда Договора за ЕОО като решителната стъпка към федерално единство в Европа и като най-добрия начин да се предотврати възраждането на германския национализъм. Поддръжниците на ЕОО виждат в Общността и ефективен начин европейските държави да излязат от твърде унижителното си положение на защитавани, зависими съюзници, обект на съперничество между големите сили САЩ и СССР.

На другия полюс са Френската комунистическа партия и Обединението на френския народ (ОФН) на ген. дьо Гол, в чиито очи проектът е неприемливо предателство спрямо националния суверенитет и още веднъж ще остави Великобритания извън голяма европейска инициатива от стратегическа важност. По това време спомените от нацистката окупация са твърде живи и въоръжаването на Германия звучи кошунствено за много.

Да се отдава обаче провалът на преговорите за ЕОО и на ратификацията на Договора единствено на нажежената политическа обстановка във Франция е твърде опростено. Всяка от Шестте е изправена пред специфични вътрешни обстоятелства, които я карат да заеме не напълно съгласувана с останалите държави позиция и отрязват пътя към достигането до унифицирана, неподлежаща на “втори мисли” европейска позиция. Така например, предпочитанията на Нидерландия са в посока към разрешаване на целия въпрос за германското ревооръжаване в контекста на НАТО, но приемат, че Франция ще разреши такова ревооръжаване единствено в рамките на интегрираната европейска армия. В Германия опозиционната Социалдемократическа партия е на мнение, че Германия не е третирана като равен на останалите партньор в преговорите, освен това, смята, че инициативата за ЕОО не е съвместима с Основния закон на страната.⁸ Голяма част от общественото мнение в Германия е силно настроена срещу мисълта за ремилитаризация, защото чувството на национална вина във връзка с Втората световна война все още е изключително силно.

⁸ *Petermann S.* “The ECSC, the EDC, and the Messina Conference: Realities and Hopes”. *European Documentation Centre*. 01 July 2005. < <http://www.edc.spb.ru/conf2001/Petermann.html>>.

Международната икономическа и военна ситуация също се оказва неблагоприятна за ЕОО. Франция преживява сериозни военни провали в Индокитай и националистката десница се страхува от ново отслабване на френската армия чрез прехвърлянето на суверенитета ѝ на ЕОО. От друга страна смъртта на Сталин през 1953 г. и подписването на примирието за прекратяване на военните действия в Корея няколко месеца по-късно същата година изглежда сигнализират началото на период на нормализиране на отношенията Изток-Запад, което превръща създаването на ЕОО в не толкова неотложна задача. Това кара някои държави, сред които водеща е Франция, да възприемат изчаквателно поведение. Френските социалисти и радикали предлагат ратифицирането на Договора за ЕОО да се отлага докато не се установят отношения с новото съветско ръководство. Освен всичко друго, чувствителните френски депутати, които не обичат решенията им да бъдат вземани от друг, са раздразнени от силния американски натиск за ратифициране на Договора.

В тази ситуация няколко френски правителства, сменили се в периода, отлагат ратификацията на открито и нарастващо критикувания от френското обществено мнение Договор. В края на декември 1952 г. пада правителството на Пине. Тъй като новото правителство на Рене Майер разчита на подкрепата на голистите, едно от условията на ОФН е смяната на Робер Шуман като външен министър. Единствената личност, за която християндемократите от НРД и голистите успяват да постигнат съгласие, е Жорж Бидо. За него се знае, че има известни резерви относно ЕОО, особено що се отнася до ограниченията на националния суверенитет на Франция. През януари 1953 г. той дава индикации, че желае интеграционният процес да бъде забавен и Договорът за ЕОО да не бъде ратифициран веднага – позиция, която се харесва на голистите.

Отношението на новото правителство към европейската интеграция е много по-предпазливо от отношението на предишното. Въпреки че е била инициаторът и основен застъпник на европейския интеграционен процес, френската дипломация преминава през драматична промяна и през 1953 г. Франция се превръща в един от най-яроствните защитници на националния суверенитет.

Договорите за ЕОО и ЕПО се обсъждат на няколко междуправителствени конференции – в Рим (22 септември – 9 октомври 1953 г.), Хага (26-28 ноември 1953 г.) и Париж (12 декември 1953 – 8 март 1954 г.). Там минималистичният подход на Франция среща съпротивата на Германия и Италия, които настояват първоначалните предложения на ad hoc Асамблеята да не се променят. Като цяло обаче тази позиция на

Франция сериозно саботира проектодоговора за ЕПО. Така например, едно от френските предложения е горната камара на Парламента да се състои от министри на националните държави и да бъде преименувана на “Камара на държавите”, като по този начин гарантира засилването на националния контрол на европейското законодателство и се превърне в контратежест на наднационалната Камара на народите. Италия възразява с аргумента, че това предложение крие риска от нежелано преплитане на изпълнителната и законодателната власт при липса на демократичен контрол върху първата. Въпреки това Франция, убеждавайки другите четири делегации, успява да получи одобрение за промяната, която предлага.

Когато през септември 1953 г. започва междуправителствената конференция в Рим, все още никоя от подписалите Договора за ЕОО държави не го е ратифицирала. Чувствителни въпроси като защитата на националния суверенитет и независимост, съчетани с все още незаличените спомени от окупацията на нацистка Германия, блокират движението за създаването на ЕОО. Представени са голям брой предложения за промени в оригиналния текст на Договора. Френското национално събрание е поставило като условие за френската ратификация на Договора приемането на тези поправки, но дори и след като това става, то вече не изглежда достатъчно, за да балансира ефекта от превъоръжаването на Германия. Освен това Франция все още изисква привличането на Великобритания с по-активна роля в ЕОО.

В резултат на оказания им от американския държавен секретар Дълес натиск долните камари на парламентите на държавите от Бенелюкс и ФРГ все пак одобряват Договора до края на 1953 г. и приключват с ратификацията му в следващите четири месеца: на 20 януари 1954 г. – Нидерландия, на 12 март – Белгия, на 19 март – ФРГ и на 7 април – Люксембург. На 31 юли парламентарните комитети на италианския парламент препоръчват да се пристъпи към ратификация, но това така и не се случва, защото в Италия проблемът за ЕОО става обвързан с необходимостта да се разреши проблемът за Триест. Така именно двете държави, инициирали проекта – Франция и Италия, отлагат ратификацията и се превръщат в основна пречка за създаването на ЕОО и ЕПО. Очевидно е, че след пролетта на 1953 г. загрижеността на Франция се измества от ревъоръжаването на Германия към наднационалните характеристики на ЕОО и ЕПО. Политическата нестабилност в страната също оказва ефект върху дебатите, тъй като две от ключовите партии – радикалите и социалистите – имат противоположни възгледи по въпроса.

Отслабено от последователните правителствени кризи в Четвъртата република, новото правителство на Мендес Франс, също разделено вътрешно между привърженици и противници на ЕОО, среща значителни трудности при опитите си да прокара такъв противоречив проектозакон. В последния момент премиерът Франс, самият сериозно резервиран към договора, отправя молба към европейските си партньори да модифицират някои от аспектите на договора в посока към по-малко наднационалност, но усилията му остават без резултат. При това положение премиерът отказва да поеме политическата отговорност от поставянето на съдбата на своето правителство на карта в зависимост от това дали подкрепения от него Договор ще бъде одобрен от Националното събрание или не.

На заседанието си на 30 август 1954 г. Събранието приема решение с 319 гласа “за” и 264 “против” дебатите по ратифицирането на документа да бъдат отложени. Това на практика означава, че Франция е отхвърлила предложението за европейска армия, което сама е депозирала. За федералистите “престъплението от 30 август” е краят, поне за момента, на благоприятните за наднационалността тенденции в Европа.

Курсът на Франция е посрещнат със значително негодувание и силно разочарование в Западна Европа и САЩ. Франция, която години наред е била основният застъпник за европейската кауза, сериозно се дискредитира с отказа си да ратифицира Договора за ЕОО. Федералистите съжеляват за изпуснатия златен шанс да се достигнат нива на сътрудничество, които и до ден-днешен остават непостигнати. Създаването на Западноевропейския съюз (ЗЕС) на 23 октомври 1954 г. предлага немощтен заместител на ЕОО. От 5 май 1955 г. под егидата на НАТО започва и ревъоръжаването на Германия, независимо от резервациите на Франция. Процесът на европейска интеграция спира, за да продължи отново с Декларацията от Месина, която натовазва междуправителствен комитет от представители на членките на ЕОВС да изготви проект за по-широка европейска интеграция, придобила през 1957 г. формата на Европейска икономическа общност (ЕИО).

Сред причините за провала на идеята за ЕОО вече бяха споменати резките промени в международните отношения в посока към отслабване на напрежението между Изтока и Запада и вътрешните дебати най-вече във Франция, но и в другите държави от ЕОВС, които попречат на установяването на стабилен консенсус по въпроса. Тук е много важно да се осъзнае и още нещо, което вероятно изиграва решаваща роля – изходната идея за интеграционна отбранителна общност засяга много дълбоко националните права, защото въоръжените сили принадлежат към областта на

първичния националнодържавен суверенитет.⁹ Независимо от това, че процесите на европейска интеграция в началото на 50-те години на XX в. се намират в своя романтичен период (особено на фона на политическите трудности на 60-те и икономическите на 70-те), изпълнен с идеалистични надежди и смели планове за широкообхватни мерки, това се оказва непреодолима пречка. Много по-лесно е да се декларира решимостта да се спрат ужасите на войните, отколкото да се предприемат конкретните стъпки в тази посока, които изискват отказването от най-същественния национален интерес, който е в основата на развиваните от векове на континента политически доктрини за същността на държавата. В тази връзка, мнозина съвременници на проекта за ЕОО посочват, че е неправилно и нежелателно военната интеграция да изпреварва политическата, а в случая създаването на политическата общност се поставя в зависимост от материализирането на отбранителната. Появяват се и алтернативни разрешения на проблема с германското въоръжаване – членство на Германия в ЗЕС и в НАТО. От друга страна, оказва се, че в голяма степен целият проект за ЕОО е поставен върху погрешна основа, защото търси едно сътрудничество в “негативна” посока – по-скоро да *не* разреши на Германия да има своя армия, да ограничи нейното развитие, а не толкова да работи за истинска интеграция във военната област. Въпреки провала си, ЕОО все пак въздейства положително върху идеята за обединена Европа, защото дава възможност да се анализират трудностите и грешките, да се обмислят трезво бъдещите стъпки и посоката на процесите. Въпреки че споровете между федералисти и конфедералисти не престават, в следващите години Европа решително поема в посоката на постепенна, секторна интеграция и оставя амбициите си за всеобхватен съюз за един по-късен период.

Като зависеща от успеха на ЕОО, ЕПО става жертва на същите причини, поради които този успех не се състои. Но тя заслужава и свой анализ, който би разкрил и други характеристики и причини за нейния провал. Чрез планираната Общност европейските политици се опитват да разрешат три проблема, които изплуват вследствие на създаването на първите интеграционни структури в Западна Европа: нуждата да се създаде всеобхватна институционална рамка, нуждата да се осигури достатъчно демократичен контрол и нуждата да се постигне баланс между една ефикасна обща външна политика и уважението на националния суверенитет.

⁹ Вайденфелд В., Веселс В., с.13.

ЕПО изпреварва времето си по отношение на своя обхват и структурата на институциите си, но не и по отношение на правомощията си. Проектодоговорът задава последователно демократично ядро от институции, основано на традиционното разделение на властите. Новото наднационално обединение би консолидирало съществуващите европейски институции в по-голяма – а може би и по-рационална – политическа структура с единна юрисдикционна система и би избегнало дублирането на органи и излишната фрагментация. ЕПО предвижда повече демократичен контрол, чиято липса ще бъде силно критикувана през следващите 50 години. Директно адресирайки необходимостта да се създаде общ пазар, Договорът за ЕПО показва посоката на по-нататъшната европейска интеграция. Провалът на проекта не намалява сериозността, с която политиките от *ad hoc* Асамблеята са се посветили на европейската идея, а дори напротив – много от тях, като фон Бретано, Халщайн и Спаак, са сред поддръжниците и организаторите на следващите преговори, довели до Конференцията в Месина и Общия пазар.¹⁰

Обръщайки се към недостатъците на проекта за ЕПО, трябва да се отбележи, че дори и да беше създадена, Общността едва ли щеше да има ефективни възможности за независима външна и фискална политика, тъй като правото на вето на държавите членки би затруднило сериозно, ако не и парализирало напълно, дейността ѝ. Властта да се вземат решенията отново принадлежи изцяло на националните правителства. Те задържат значителни права на вето в Съвета на министрите, особено що се отнася до финансовите и външнополитическите въпроси. Всеки отделен член би могъл лесно да блокира функционирането на цялата общност. Въпреки засилените наднационални характеристики на ЕПО, все още централен орган е Съветът на министрите, предоставящ на всички членове сериозни възможности да налагат собствената си воля над общата. Не трябва да се пренебрегва и това че подкрепата за проекта постоянно спада. Може да се предполага, че дори и да беше създадено, новото образувание не би имало достатъчно сила да прилага сложни политики в различни области, тъй като би му се налагало постоянно да се бори срещу опити правомощията му да бъдат стеснени.

¹⁰ *Risso L.* “The (Forgotten) European Political Community 1952-1954.”
<<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Risso.doc>>.

Библиография

Вайденфелд В., Веселс В. “Европа от А до Я”, София 2001.

Микел П., “История на Франция”, София, 1999.

Borchardt K., “European Integration: the Origins and Growth of the EU”, 1995.

“Draft Memo from Jean Monnet to the President of the Council (20 October 1950).” Fondation Jean Monnet pour l'Europe, [s.l.]. Archives Jean Monnet. Fonds AMI. 4/6/5. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

“Draft Treaty Embodying the Statute of the European Community: Information and Official Documents of the Constitutional Committee, October 1952 – April 1953.” Secretariat of the Constitutional Committee. <http://aei.pitt.edu/archive/00000991/01/political_union_draft_treaty.pdf>.

Coudenhove-Kalergi R. “Confederation or federation?” Le Monde. 20.01.1953, n° 2 484, p. 4. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

Petermann S., “The ECSC, the EDC, and the Messina Conference: Realities and Hopes”. European Documentation Centre. 01 July 2005. <<http://www.edc.spb.ru/conf2001/Petermann.html>>.

Risso L., “The (Forgotten) European Political Community 1952-1954.” <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Risso.doc>>.

Spaak P.-H. “German Rearmament and the European Army.” Le Populaire. 23.11.1951, n° 8 605; 30e année, p.4. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

“Speech by Konrad Adenauer.” Council of Europe Consultative Assembly. Reports. Third session. 26th November - 11th December 1951. Part VII. Sittings 37 to 41. 1951, pp.1005-1010. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.

“Statement by Rene Pleven (24 October 1950).” Journal officiel de la République française. 10.1950, pp.7118-7119. <<http://www.ena.lu/mce.cfm>>.