

За ефективно участие на страната ни в дневния ред на ЕС (експертен материал, 2014 г.)

А. Общи цели, споделени компетентности

За да можем пълноценно да участваме в Европейския съюз преди всичко трябва да го разбираме, да сме наясно с неговите цели, които определят дейностите, с механизма му на управление. Това е особено важно защото Европейският съюз е уникален международен субект. Неговата уникалност е свързана с няколко характерни черти:

- Постоянно постъпателно развитие на дейностите. Днешният Съюз е много далеч от вчерашния Съюз, още повече пък от някогашния първоначален скромнен вариант на интеграция – Европейската икономическа общност.
- Развитие и обогатяване на общите цели. Те стават все по-амбициозни и обхващат вече всички сфери на общественния живот и то в глобални измерения.
- Непрекъснато усложняване и прецизиране на механизма за управление на Съюза като цяло и на отделните му дейности (политики). Днес Съюзът включва многобройни инструменти както на наднационално (съюзно), така и на национално (държавно) ниво.

Общите цели на Съюза можем преди всичко да открием в преамбюла на Договора за Европейския съюз (ДЕС). Те са: икономически и социален напредък, устойчиво развитие, създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, укрепване на европейската идентичност и нейната независимост с цел насърчаване на мира, сигурността и напредъка в Европа и в света. В преамбюла на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) тези постановки са доразвити. Говори се за: постоянно усъвършенстване на условията за живот и труд; стабилен растеж; хармонично развитие; широк достъп до образование и т. н.

На базата на гореизложеното могат да се формулират следните обобщени цели на Европейския съюз:

- Постоянно повишаване на благосъстоянието на гражданите на Съюза чрез стабилен икономически растеж при спазване на принципите на устойчивото и хармонично развитие.

- Намаляване на социално-икономическите различия между държавите-членки и постигане на едно хомогенно състояние на Съюза като цяло.
- Създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, което да гарантира на гражданите на Съюза спазването на основните права и свободи.
- Превръщане на Европейския съюз във важна глобална сила с цел укрепване на европейската идентичност и независимост и гарантиране на мирно и устойчиво глобално развитие.

Дейностите, чрез които Съюзът се стреми да реализира посочените цели, и участието на нашата страна в тях, ще бъдат подробно анализирани във втория раздел на това изследване. Тази уводна част е посветена на нашето разбиране и използване на механизма за взимане на решения в ЕС. В основата на това разбиране лежи анализът на разпределението на компетентностите между съюзните институции и институциите на държавите-членки. Това разпределение не е замръзнало, веднъж за винаги, то се променя с разширяването и усложняването на дейностите. Например след Договора от Лисабон, който е в сила от м. декември 2009 г., значителни наднационални елементи се появиха и при управлението на дейностите, свързани с правосъдието и вътрешната сигурност, въпроси, които преди това бяха почти изцяло сред чисто националните компетентности.

Процесът на трансфер на суверенитет от държавите-членки към Съюза продължава. Той се осъществява при строго спазване на някои съществени предпазни механизми:

- Участие на представители на държавите-членки в Европейския съвет и в Съвета на ЕС, две институции на междудържавно ниво, където отсъства подчертано наднационалния характер на взимане на решения, присъщ на други основни институции на ЕС.
- Контрол от страна на националните парламенти на държавите-членки за спазването на принципите за субсидиарност и пропорционалност при подготовката на правни актове от страна на Европейската комисия;
- Постоянно наблюдение и контрол от страна на държавите-членки за действията на Европейската комисия в рамките на нейната ексекютивна функция. Това става чрез около 300 наблюдаващи и управляващи комитета с представители на държавите-членки.

Сегашното разпределение на компетентностите между съюзните и националните институции, т.е. между Съюза и държавите-членки, е посочено в Раздел I наДФЕС,

озаглавен „Категории и области на компетентност на Съюза”. В член 3 на ДФЕС са изброени изключителните компетентности на Съюза. Те са твърде малко на брой: митническият съюз; установяването на правилата относно конкуренцията, необходими за функциониране на единния вътрешен пазар; паричната политика на държавите-членки, чиято парична единица е еврото; опазването на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството; общата търговска политика.¹

Ясно личи, че в сегашната система на управление на дейностите на ЕС доминират, както в законодателния процес, така и при реализацията на мерките, споделените компетентности между Съюза и държавите-членки. В ДФЕС като споделени компетентности са посочени:

- Правилата за функционирането на единния вътрешен пазар (задължителни технически изисквания за безопасност на стоките, изисквания за безопасност на храните, взаимно признаване на условията за достъп до националните пазари и др.);
- Някои въпроси на социалната политика (условия на труд, недискриминация, социален диалог, право на сдружаване и др.);
- Икономическата, социалната и териториалната кохезия (или сближаване);
- Селското стопанство и рибарството (преди Договора от Лисабон селскостопанската политика бе изключителна компетентност на Съюза и фактически се запазва като такава и през настоящата многогодишна финансова рамка 2014-2020 г.);
- Опазването на околната среда;
- Защитата на потребителите (в рамките на единния вътрешен пазар);
- Транспортът, транс-европейската мрежа, енергетиката (но главно в рамките на целите и програмите, финансирани чрез бюджета на ЕС);
- Пространството на свобода, сигурност и правосъдие (преди – Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи);
- Общите проблеми на сигурността в областта на общественото здраве, за аспектите, определени в ДФЕС.

Към сферата на споделените компетентности могат да се добавят и научните изследвания, технологичното развитие и изучаването на космическите пространства, в рамките на съответните цели и програми на ЕС, както и оказването на хуманитарна помощ на трети страни, но също само в рамките на средствата от бюджета на ЕС. За останалите дейности, които не са споменати в ДФЕС, важи върховенството на националните компетентности, като и тук, обаче, се появяват и развиват наднационални елементи.

¹ Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, Официален вестник на ЕС, 30.2.2010, С 83/51.

Един пример за споделена компетентност е опазването на околната среда. Тук се прилага т. нар. хоризонталния подход, който гласи, че във всяка една отделна обществено-икономическа дейност трябва да се гарантира съответното спазване на минималните съюзни изисквания за опазване на околната среда и устойчиво развитие. Там където се засяга енергетиката, това са мерки в сферата на енергийната политика, там където се засяга транспортът – в транспортната политика, при управлението на отпадъците - съответно политиката в областта на промишлеността, строителството, селското стопанство и т. н. Изхождайки от общите екологични цели Съюзът разработва единните минимални изисквания, но мерките по конкретното реализиране на тези цели и изисквания на национално ниво е задължение, съответно компетентност, на националното правителство. Държавите-членки, прилагайки принципа на субсидиарност, спазват директивите на ЕС, съобразявайки се с националните си традиции и възможности. Те могат при желание да разширят кръга от регулираните въпроси и да прилагат по-строги екологични мерки от предвидените в съюзните актове, но това трябва да става без по-строгите стандарти да се налагат и на останалите участници в единното икономическо пространство.

Б. Механизъм за участие на държавите-членки в управлението на Съюза

Реализирането на споделените компетентности е много сложна задача, която се осъществява чрез многопластова система за управление, включваща стотици, ако не и хиляди институции и административни звена в Брюксел, в столицата на държавата, председателстваща Съвета на ЕС, както и по цялата територия на Съюза.

От страна на държавите-членки споделените компетентности се реализират чрез:

- Основните междудържавни институции на съюзно ниво: Европейският съвет и Съветът на ЕС;
- Подготвителните органи на Съвета на ЕС: комитети, работни групи, секретариати.
- Наблюдаващите и контролиращите органи на държавите-членки относно реализацията на езекутивната функция на Европейската комисия (комитетите към Европейската комисия);
- Националните институции и органи на държавите-членки, ангажирани с европейските въпроси – парламенти, централни координиращи органи на изпълнителната власт, министерства, агенции и други.

Основното участие на държавите-членки в процеса на управление и развитие на ЕС става чрез техните представители в Европейския съвет и Съвета на ЕС. Това са две изключително важни институции, които след Договора от Лисабон не само не намалиха

своето влияние, но напротив го разшириха, особено по отношение на Европейският съвет, който вече има постоянен председател, постоянен секретариат и собствена сграда. Европейския съвет е институцията в ЕС, която:

- Одобрява проектите на основните договори за функционирането на Съюза
- Взима основните решения за разширяването – приемане на кандидатури за членство в ЕС, започване на преговори за присъединяване, одобрение на договори за присъединяване.
- Приема стратегическите планове за развитие на Съюза и на отделни негови дейности (политики).
- Приема насоките за развитието на външните отношения на Съюза, определя позицията на Съюза по важните въпроси на международната политика.
- Дебатира и одобрява седемгодишните бюджетни рамки на ЕС.
- Координира икономическата политика на държавите-членки и приема общи позиции на Съюза в рамките на глобалните срещи по икономическите въпроси.
- Взима основните кадрови решения, свързани с избора на Председател на Европейския съвет, Председател на Европейската комисия, Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, Председател на Европейската централна банка.

Не по-малко важна е и ролята на Съвета на ЕС. Той е една от двете основни законодателни институции на Съюза. Няма законодателен акт на ЕС, който да може да се приеме без съответното решение на Съвета на ЕС.

Не е лошо да се помни, че Съветът на ЕС има 10 отделни формата и покрива всички сфери на обществения живот. Съвременните формати на Съвета на ЕС са: Съвет по общите въпроси; Съвет по външните работи; Съвет по икономическите и финансови въпроси; Съвет по правосъдие и вътрешни работи; Съвет по въпросите на заетостта, социалната политика, здравеопазването и защитата на потребителите; Съвет по въпросите на конкурентоспособността - вътрешен пазар, промишленост и изследвания; Съвет по транспорта, телекомуникациите и енергетиката; Съвет по земеделие и рибарство; Съвет по околната среда; Съвет за образованието, политиката за младежта и културата

Освен, че заседава в 10 различни формата тази изключително сложна институция се обслужва и от многобройни подготвителни органи на съюзно и на национално ниво. Между подготвителните органи към Съвета на ЕС в Брюксел трябва да се добавят и подготвителните органи в държавата-членка, която председателства Съвета и тези в останалите държави-членки. Всичките тези институции и звена са в един непрекъснат диалог, работят в „мрежа”.

В Брюксел редовно се срещат, в рамките на Европейския съвет и на Съвета на ЕС, не само правителствените и държавните ръководители, министрите на външните

работи и останалите ресорни министри от държавите-членки, но и хиляди дипломати и експерти, участващи в стотиците подготвителни органи на съюзно ниво. Голяма част от тях постоянно пребивават в Брюксел, което е свързано с не малки разходи за държавите-членки. Други хиляди експерти от министерствата и другите ведомства в държавите-членки, пътуват почти всяка седмица до Брюксел за участие в съответните заседания. За съседните страни като Франция и Германия това не представлява проблем, но за отдалечените страни като България, това е сериозно предизвикателство.

Основно място сред подготвителните органи на Съвета на ЕС заемат постоянно действащите комитети, чийто броя вече достига 13. По-важните сред тях са: Комитетът на постоянните представители (КОРЕПЕР), който заседава в два отделни формата – КОРЕПЕР (II част) и КОРЕПЕР (I част), Икономическият и финансов комитет, Комитетът по заетостта, Комитетът „Търговска политика“, Комитетът по политика и сигурност, Постоянният комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност, Комитетът за социална закрила, Специалният комитет по селско стопанство и др. Броят пък на работните групи, заедно с по-важните подгрупи, надхвърля 200. Всяка седмица в Брюксел, или в столицата на държавата, председателстваща Съвета на ЕС, заседава поне един от форматите на Съвета на министерско ниво, ежеседмично се провеждат по две-три заседания на КОРЕПЕР в неговите две разновидности, а през същия период от време в Брюксел има 5-10 заседания на други постоянни комитети към Съвета, както и десетки заседания на различни работни групи и подгрупи. В рамките на този огромен обем от работа за по-слабо развитите държави-членки е много трудно да реализират ефективно въздействие върху процеса на управление на ЕС без наличието на ясни национални приоритети, мобилизация и концентрация на ресурсите във възловите направления.

Но не по-малко активна работа се осъществява по дейността на Съвета на ЕС и извън Брюксел. Държавата, която председателства Съвета, организира непрекъснато заседания в различни формати, както по вече установени въпроси от дневния ред на Съюза, така и многобройни срещи *ad hoc*. През съответния шестмесечен период държавата, председателстваща Съвета на ЕС, е отговорна за подготовката на работните документи за 9 от 10-те формата на Съвета (за всички, освен за Съвета по външните работи). Това е огромна аналитична работа, която ще се наложи да изпълнява и нашата страна по време на нейното първо председателство на Съвета на ЕС през втората половина на 2018 г. Държавите-членки, които последователно председателстват Съвета на ЕС, са разпределени в „тройки“. Всяка една „тройка“ изготвя програмата за

дейността на ЕС през период от година и половина (три шестмесечни периода). Нашата страна ще участва в „тройка” с Великобритания и Естония и вече би трябвало да започне подготовката за изпълнението на тази отговорна задача, чието изпълнение обхваща втората половина на 2017 г. и цялата 2018 г.

Държавите-членки участват директно не само в законодателния процес, осъществяван в рамките на Съвета на ЕС. Те делегират свои представители и в многобройните комитети, които наблюдават изпълнението от Европейската комисия на приетите съюзни актове (екзекутивна функция на Комисията). Тези комитети са около 250 на брой. Наблюдава се всичко – от реакцията на Европейската комисия на гражданските инициативи (C39300 - Citizens' Initiative Committee)² до директните плащания в селското стопанство, осъществувани от Комисията (C04800 - Management committee for direct payments). Само за наблюдение и контрол по прилагането от Комисията на Митническия кодекс на ЕС има създадени 13 отделни комитета с участието на представители на държавите-членки (с номера C18100 – C18114). Няма сфера от изпълнителната дейност на Европейската комисия, където всяка една държава-членка да не може да упражни своето право на контрол и да защити интересите си, ако, разбира се, може да подготви мотивирана позиция и да получи подкрепата и на други държави-членки за формиране на необходимото мнозинство.

На третото равнище на участие – това на националните институции и органи, всяка държава-членка трябва да създаде свой национален инструментариум, чието комплектуване и обслужване също изисква значителни ресурси. Обикновено такъв инструментариум се разгръща в 4 направления (нива): аналитично; експертно; координационно и такова, където се приемат по-важните решения. Аналитичното направление подготвя оценките за въздействие на обсъжданите актове на ЕС, както и всякакви други необходими работни материали за обосноваване на националните позиции. Експертното ниво подготвя самите проекти на националните позиции, като изхожда от целите и оценките на съответните секторни министерства и ведомства. Координационното направление играе ролята на арбитър, където се дискутират отделните позиции на отрасловите министерства и ведомства и се достига до обобщена (комплексна) национална позиция. На това ниво на работа е особено важно да могат да се обсъдят повече от един вариант за национална позиция. Ако не се достигне до консенсус между секторните позиции, въпросът се внася за окончателно решение на

² Виж по-подробно: Presentation of the Committee activities in 2011 by policy sector, SWD(2013) 419 final, Brussels, 10.10.2013.

най-високото ниво, обикновено това е самото правителство (министерският съвет). Това ниво взема решение, изхождайки от националните приоритети, оценката на въздействието (например наличност на съответните ресурси) и по други важни национални съображения. На това ниво окончателно се елиминира въздействието на ведомствения подход, ако това не е станало на някое по-ниско ниво.

Освен чрез правителствата, държавите-членки въздействат върху процеса на управление на ЕС и чрез многобройните обществени организации, представени по един или друг начин в Брюксел. Специално място в процеса на управление на ЕС заема социалният диалог на съюзно ниво. Той се осъществява с помощта на Европейския икономически и социален комитет и силно ангажира Европейската комисия и другите основни европейски институции. От страна на социалните партньори в съюзната система за социален диалог участват Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC), Съюза на асоциациите на индустриалците от Европейската общност (UNICE), Центъра на европейските предприятия с обществено участие (CEEP), Европейската асоциация на занаятите, малките и средни предприятия (UEAPME), 34-те секторни комитети за социален диалог, както и многобройни други канали за контакти и дискусии.

В. Ситуацията с нашето участие

Нашата страна положи не малко усилия за да се включи в дневния ред на Съюза. Още в периода на подготовката за пълноправното ни членство в ЕС бяха заложили основите на националния механизъм за участие в процеса на управление на ЕС. В рамките на законодателната и на централната изпълнителна власт бяха създадени и започнаха да работят, съответните дирекции или отдели за Европейския съюз.

В 40-то Народно събрание, например, дирекция „Европейски съюз“ подпомагаше народните представители при осъществяването на парламентарния контрол по въпросите на участието на нашето правителство в изработването и приемането на европейските правни норми, както и относно процеса на приемане и отстояване на националните позиции в Съвета на ЕС. Дирекцията подпомагаше също парламентарния контрол за спазването, от страна на Европейската комисия, на принципите на субсидиарност и пропорционалност при подготовката на правните актове на ЕС, а така също осъществяваше и други дейности в съответствие с Протокол

№1 и Протокол №2 към Договора за функционирането на Европейския съюз³. Самият парламентарен контрол по посочените теми се извършваше и продължава да се извършва, от народните представители в парламентарната комисия по европейските въпроси, както и в останалите парламентарни комисии. По време на 41-то Народно събрание, дирекция „Европейски съюз” бе закрыта и вече не бе възстановена. Парламентарната комисия по европейските въпроси продължава успешно да изпълнява своите функции, но в нейната работа се наблюдава известно преместване на акцентите от дебатите по европейските въпроси върху проблемите около усвояването на европейските средства у нас.

На нивото на екзекутивната власт бе създадена многостепенна структура, която подготвя националните позиции по актовете, обсъждани в Съвета на ЕС. Има създадени 35 междуведомствени работни групи, които представляват експертното ниво. Следващото ниво, където трябва да се извърши координацията (арбитражът между отделните секторни позиции), е представено от Съвета по европейските въпроси към Министерския съвет. Той заседава редовно, но поради голямата си натовареност, рядко успява да навлезе в детайлите на обсъжданите проблеми. Пречи на работата му липсата на аналитично направление (звено), което да подготвя съответните дискуссионни материали. Най-високото ниво при приемането на националните позиции, както и в останалите държави-членки, е Министерският съвет. Въпросите, свързани с участието на държавите-членки в процеса на взимане на решенията в ЕС, когато те попадат в полето на националните приоритети, задължително трябва да се приемат след съответната задълбочена дискусия и при обсъждането на различни възможни варианти.

Изхождайки от все още слабата активност на нашата страна в процеса на управление на ЕС, биха могли да се отбележат следните слабости на съществуващия национален инструментариум:

- Не се обръща достатъчно внимание от страна на ръководителите на министерствата и ведомствата на участието на експертите в работните групи към Съвета. Не се обсъждат на съответното ниво предложенията за национални позиции. Понякога в работните групи се изпращат експерти с малък опит или с недостатъчна квалификация в областта на европейското право и европейската администрация. Те не разполагат с достатъчно време и със съответните

³ Официален вестник на Европейския съюз, 30.3.2010, С 83/203-209.

командировъчни за да се почувстват спокойни и да се подготвят успешно за разгорещените дебати.

- Няма достатъчно аналитични материали по обсъжданите правни актове на ЕС, които да предлагат различни варианти за национална позиция, изхождайки от трите аспекта на оценката на въздействието: икономически, социален и екологичен.
- Като цяло продължава да се наблюдава ограничена кадрова и ресурсна база за реализация на огромния обем от работа, свързан с нашето участие в живота на Съюза. Донякъде това е предизвикано и от концентрацията на компетентния административен потенциал върху дейностите по усвояването на средствата от европейските фондове.
- Недостатъчно ресурси са предназначени за изключително важните функции на постоянното ни представителство към ЕС в Брюксел.
- Липсва достатъчна координация и прозрачност в процеса на изработване и приемане на националните позиции, така, че да се гарантира съблюдаване на националните приоритети и преодоляване на тясно ведомствените интереси.
- Не се оказва достатъчно съдействие на социалните партньори и на други обществени организации за по-активно включване в социалния диалог на съюзно ниво.

Г. Какво може да се направи по-нататък?

- Преди всичко трябва да се повиши статуса на работата по участието на страната ни в процеса на управление на ЕС, както и в процеса на наблюдение и контрол за екзекутивната функция на Европейската комисия.
- Необходимо е да се засили аналитичната и координиращата дейност при изработването, обосноваването и отстояването на националните позиции в Европейския съвет и в Съвета на ЕС.
- В това отношение особено важно е да се прецизират националните приоритети, залегнали, например, в Националната програма за развитие, както и в многобройните стратегии. Трябва да се открият 2-3 основни национални приоритета (съответно интереси), например ускореното икономическо развитие, преодоляването на регионалните диспропорции или развитието на човешкия

потенциал, така че ресурсите да могат да се концентрират в тези направления за постигане на съответното въздействие в европейските институции.

- Благоприятно ще се отрази на участието ни в дневния ред на ЕС по-активното включване на Народното събрание в изработването на националните позиции, както и при оценката на спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност от страна на Европейската комисия.
- Важно е, също така, българската общественост и особено младежта, да бъдат по-добре запознати с европейското право, администрация, икономика и политика, за да може да се осъществяват обществени дискусии по важните въпроси на нашето участие в ЕС. За това могат да се използват по-активно и някои неправителствени организации, особено тези, които участват в европейския социален диалог.
- Би трябвало да се отдели повече внимание на Европейския съюз в рамките на средното и висшето образование, както и при финансирането на научната дейност.
- Държавата трябва да прояви по-голяма грижа за увеличаване на броя на българските граждани, които се трудят като служители и експерти към институциите на ЕС, по-специално към Европейската комисия и в европейските агенции и задгранични мисии.
- Трябва да се заделят повече ресурси за развитие на дейностите, свързани с международните контакти по линия на ЕС, така че да стане възможно създаването на коалиции по интереси, свързани с отделни аспекти на дейността на Съюза. В това направление могат да се използват двустранните контакти с държавите-членки, Вишеградската група, Съвета за регионално сътрудничество, Стратегията на ЕС за Дунавския регион и други подобни инструменти.

У нас трябва да укрепне увереността, че и ние като останалите държави-членки, можем, в рамките на споделените компетентности и на своите възможности, да предлагаме нови, оригинални решения, да защитаваме по един обоснован и солидарен начин собствените си интереси, така че да реализираме напредък по избраните от нас приоритети без да застрашаваме хармоничното развитие на Съюза и изпълнението на неговите общи цели.