



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ „ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ“

ТОДОР КОНДАРЕВ

редовен докторант

в Докторска програма „Политически науки“

**Политическата система на Европейския съюз след
Договора от Лисабон: капацитет и перспективи на
развитие**

ДИСЕРТАЦИЯ

за придобиване на образователна и научна степен „доктор“

по професионално направление: 3.3. Политически науки;

научна специалност: 05.11.02. Политология

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

ДОЦ. Д-Р АНТОНИЙ ГЪЛЪБОВ

СОФИЯ

•

2020

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.....	7
ГЛАВА ПЪРВА. СЪЩНОСТ И СТРУКТУРА НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.....	15
I. ИЗХОДНИ ТЕОРЕТИЧНИ ПОЗИЦИИ ЗА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.....	15
1. Основни понятия.....	15
2. Теории на Европейската интеграция.....	23
3. В обобщение.....	30
II. ИСТОРИЯ НА РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ.....	30
III. СТРУКТУРА НА ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ (3-те основни стълба).....	47
1. Европейска общност (<i>първи стълб</i>).....	48
2. Обща външна политика и политика за сигурност (<i>втори стълб</i>).....	48
3. Зона на свобода, сигурност и правосъдие (<i>трети стълб</i>).....	48
IV. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.....	49
1. Институции за управление на Европейския Съюз.....	52
2. Партиите в политическата система на Европейския Съюз.....	63
3. Обществените организации и тяхното представителство.....	64
4. За политическото участие на гражданите в управлението на Европейския Съюз.....	74
5. В обобщение.....	80
ГЛАВА ВТОРА. ИЗСЛЕДВАНЕ И АНАЛИЗ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ В ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ..	82
I. ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯТ КАПАЦИТЕТ НА ЕС КАТО ОБЕКТ НА ИЗСЛЕДВАНЕ.....	82
1. Научни теории и схващания за институционалния капацитет.....	82
2. Дефиниции за институционален и административен капацитет.....	85
II. АНАЛИЗ НА ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС.....	89
1. Анализ на функционирането на Европейския парламент (ЕП).....	89
2. Анализ на функционирането на Европейския съвет.....	105
3. Анализ на функционирането на Съвета на Европейския Съюз („Съвета“).....	110
4. Анализ на функционирането на Европейската Комисия („ЕК“, „Комисията“).....	130
5. Другите институции и организации в институционалната система на ЕС.....	142
III. ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС СЛЕД ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР: ДИНАМИКА И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА.....	142
1. Промени в институционалната система на ЕС, въведени с Лисабонския договор.....	143
2. Оценка на промените след Лисабонския Договор от гледна точка на институционалния капацитет на ЕС.....	144

ГЛАВА ТРЕТА. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПРОБЛЕМИ И РАЗВИТИЕ	149
I. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА	149
1. Анализ и оценка на капацитета на институционалната система на ЕС в областта на общата външна политика на Съюза и отношенията със световните сили.....	151
2. Анализ и оценка на капацитета на институциите при формиране на общата политика по сигурността и отбраната в ЕС.....	158
3. Анализ и оценка на капацитета на институциите за защита на целостта и развитието на Съюза.....	160
4. Анализ и оценка на капацитета на институциите в областта на поддържане и развитие на общия вътрешен пазар на Съюза.....	174
5. Анализ и оценка на капацитета на политическата система при посрещане на предизвикателствата на външната миграция.....	177
6. Анализ и оценка на капацитета на политическата система на ЕС в преговорния процес за излизане на Великобритания от Съюза.....	181
II. ВИЗИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЪЮЗА И НЕГОВАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА	185
1. Перспективи за развитие на ЕС през погледа на Европейската Комисия (<i>Бяла книга за бъдещето на Европа, март 2017 г.</i>).....	186
2. Оценка на очакваното развитие на политическата система на ЕС и капацитета на евроинституциите при реализация на 5-те сценария на ЕК за развитие.....	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	204
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	215

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ В ТЕКСТА:

АК – Административен капацитет

АЛДЕ – Либерали и демократи за Европа

БВП – Брутен вътрешен продукт

БНД – Брутен национален доход

ГАТТ/GATT - Общо споразумение за тарифите и търговията

ГДР – Германска демократична република

ГСП – Група на високо равнище за съвместно планиране

ГСС – Генерален секретариат на Съвета

Г-7 – Групата на седемте най-развити икономики света

Г-8 – Групата на осемте най-развити икономики в света

ДЕС – Договор за Европейския съюз

ДДС – Данък върху добавената стойност

ДФЕС – Договор за функциониране на Европейския съюз

ЕАСТ – Европейска асоциация за свободна търговия

ЕАО – Европейска атомна общност

ЕБОС/ЕЕВ – Европейско бюро по околна среда

ЕВРАТОМ – Европейска общност за атомна енергия

ЕВРОПОЛ – Европейска полицейска служба

ЕВРОСТАТ – Статистическа служба към Европейската комисия

ЕВРОЮОСТ – Орган на Европейския съюз за съдебно сътрудничество

ЕГИ – Европейска гражданска инициатива

ЕЕА - Единен европейски акт

ЕИО – Европейска икономическа общност

ЕИСК – Европейски икономически и социален комитет

ЕК – Европейска комисия

ЕКР – Европейски консерватори и реформисти

ЕКМИ/ЕРТ – Европейска кръгла маса на индустриалците

ЕКП/ЕТУС – Европейска конфедерация на профсъюзите

ЕНП – Европейска народна партия

ЕО – Европейска общност
ЕОВС – Обединена общност за въглища и стомана
ЕП – Европейски парламент
ЕПС – Европейско политическо сътрудничество
ЕПСО – Европейска политика за сигурност и отбрана
ЕРМ II/ERM II – Обменно валутен механизъм
ЕС – Европейски съюз
ЕСВД – Европейска служба за външна дейност
ЕСФ/ESF – Европейски социален фонд
ЕЦБ – Европейска централна банка
ЗЕС – Западноевропейски съюз
ИК – Институционален капацитет
КОПЕРЕР/COPERER – Комитет на постоянните представители
МАЕ – Международна агенция по енергетика
МВР – Министерство на вътрешните работи
МВнР – Министерство на външните работи на България
МИД 11 – Единадесет европейски държави и държави-членки на ЕС
МСП – Малки и средни предприятия
МФР – Многогодишна финансова рамка
НАТО – Организация на северноатлантическия договор
НП – Народна партия в Австрия
НПО – Неправителствена организация
ОВППС – Обща външна политика и политика на сигурност
ОИСР/ОЕСД – Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОЛАФ/OLAF – Европейска служба за борба с измамите
ООН – Организация на обединените нации
ОПСО – Обща политика за сигурност и отбрана
ОСП – Обща селскостопанска политика
ПЕС – Партия на европейските социалисти
ПС – Партия на свободата в Австрия

СЕТА – Всеобхватно икономическо и търговско споразумение ЕС-Канада
СКИР/UNICE – Съюз на конфедерациите на индустриалците и работодателите
СПС – Споразумение за партньорство и сътрудничество
СТО/WTO – Световна търговска организация
ТПТИ – Трансгранично партньорство за търговия и инвестиции ЕС-САЩ
ТТИП – Трансатлантическо търговско и инвестиционно партньорство ЕС-САЩ
ФЕОГА – Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието
ФИДЕС – Съюз на младите демократи в Унгария
ФРГ – Федерална република Германия
ФРОНТЕКС/FRONTEX – Европейска агенция за гранична и брегова охрана
ХДП – Християндемократическа партия
ШИС – Шенгенска информационна система

АЕС – Асоциация на европейските потребители
АМЧАМ-EU – Комитет на американската търговска палата в Европейския съюз
АНЕС – Европейска асоциация за координиране на представителството на потребителите в стандартизацията
BEUC – Европейска организация на потребителите
СЕЕР – Европейски център на предприятията с държавно участие
CNE – Европейска мрежа за климата
DAC – Development Assistance Committee
EAGGF – Европейски селскостопански ръководен и гаранционен фонд
EAFRD – Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
EFDD – Европа за свобода и пряка демокрация
ERAC – Комитет за европейското научноизследователско пространство и иновациите
ERDF – Европейски фонд за регионално развитие
EUROCOOP – Европейска общност на кооперациите на потребителите
FIFG – Финансов инструмент за развитие на риболова
FEE – Европейски приятели на земята
GUE-NGL – Северна зелена левица

MEMBERS – Главна асоциация на националните бизнес асоциации
IFN – Международна организация на приятелите на природата
IfS – Инструмент за стабилност
JRC – Съвместен изследователски център на Европейската комисия
SFIC - Стратегически форум за международно научно и технологично сътрудничество
T&E – Европейска федерация за транспорт и околна среда
UEAPME – Европейска асоциация на занаятчиите, малките и средните предприятия
UEAPME – Европейска асоциация на занаятите и на малките и средни предприятия
WWF – Световен фонд за дивата природа

УВОД

Идеята за обединена Европа произхожда от времето след Втората световна война. В началото на XX век континентът е раздиран от конфликти и борба за превъзходство между отделните държави. Вековното противопоставяне между Германия и Франция прераства в световна война, която води след себе си множество жертви, разрушения и отслабва икономически големите европейски икономики. Поради този факт на 9 май 1950 г., пет години след края на войната, френският политик Робер Шумън произнася реч, наречена „Декларацията Шумън”, в която е засегната идеята за обединена Европа, чрез създаването на регулиращ орган (Обединена общност за въглища и стомана), чийто основателки са шест държави - Германия, Франция, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург. Това обединение в исторически план се води за основоположник на идеята за създаване на общо европейско икономическо пространство, по късно прераснало в Европейски съюз (ЕС). Уставът на организацията служи за пример на бъдещото европейско икономическо обединение. През годините идеята за европейско обединение преодолява множество изпитания и претърпява съществено развитие. В наши дни, почти няма област в обществения и икономически живот на държавите-членки, която да не е свързана с развитието на ЕС и да не зависи от общите за Съюза решения и стандарти.

Проследяването в исторически план на развитието на ЕС е основа за открояване на редица важни етапи в това развитие – както в географски аспект при присъединяването на нови страни-членки, така и при задълбочаването на евроинтеграцията, чиято нормативна уредба са различните договори за организацията и функционирането на ЕС.

В годините хронологично към Общността се присъединяват следните държави:

- 1957 г. Западна Германия (ФРГ), Франция, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург (държави-основателки на Обединена общност за въглища и стомана);
- 1973 г. Дания, Ирландия и Обединено кралство;
- 1981 г. Гърция;
- 1986 г. Испания и Португалия;
- 1995 г. Австрия, Швеция и Финландия;

- 2004 г. Естония, Кипър, Литва, Латвия, Малта, Чехия, Полша, Унгария, Словения и Словакия;
- 2007 г. България и Румъния;
- 2013 г. Хърватия.

В момента държави-кандидатки за членство са Исландия, Македония и Турция. Потенциални кандидати са Албания, Босна и Херцеговина, Косово и Сърбия. Великобритания е в процес на напускане на Съюза.

Както процеса на разширяването на ЕС, чрез включването на нови страни за членове, така и динамиката в международните условия и позиционирането на ЕС в световен мащаб водят до периодичното осъвременяване на основополагащите за Съюза договори и бележат различните етапи в развитието на *евроинтеграцията*. Все повече сфери на социално-икономическия живот на страните-членки се формират по правилата и стандартите на Съюза и това води до промени в европейското (на ЕС) законодателство. Последният действащ договор е Лисабонският Договор за функциониране на Европейския Съюз, подписан на 13/12/2007 г. и влязъл в сила през 2009 г. Той заменя пропадналата при ратификация от две страни-членки Европейска Конституция. Тя е първи опит за частична федерализация на Съюза, достигнала до доста напреднала фаза.

Независимо от многобройните научни и изследователски разработки по отношение същността и развитието на ЕС, темата продължава да е *актуална*. Лисабонският договор се счита за важен етап в развитието на Съюза. След този договор в ЕС настъпват редица съществени промени, които са обект на анализ и изследване в настоящата дисертация. Доскоро говорехме за възходящо развитие в смисъл на *разширяване* на ЕС, чрез присъединяване на все повече страни към договора на ЕС, въпреки неизбежните проблеми по присъединяването на страни с различна степен на икономическо и социално развитие. След острите икономически и финансови проблеми на Гърция и след победилния референдум във Великобритания („Брекзит“) за напускане на Общността вече може да се говори и за обратна тенденция - на *свиване* на Съюза. В резултат набират сила визиите на европейските скептици, които се противопоставят всячески на разширяването на сътрудничеството между държавите-членки в отделните

сектори, както и визиите на тези, които предричат постепенен цялостен или частичен разпад на Съюза.

Характерните особености на политическата система на ЕС трябва да се търсят поне в три основни насоки: първо, отсъствие на класическа държава и ясно разграничаване на трите вида власт (законодателна, изпълнителна и съдебна), второ, функционирането на системата на много нива - международно, европейско, национално и регионално и трето, съществуването и поддържането на баланс и равновесие в тази система във всеки момент. ЕС е политическа система в непрестанно развитие и адаптиране към динамиката на световното развитие и вътрешните промени в националните държави. Всяка промяна в условията, при които функционират политическата и институционалната система, рефлектират в промени в установените баланси и необходимост равновесието да бъде възстановено. Въпросите, свързани с капацитета на институциите на ЕС да решават възникващите проблеми ефективно и своевременно винаги ще бъдат обект на изследване и към него следва да се подхожда комплексно и в перспектива. Ние считаме, че *способностите* на европейските институции, които са гръбнак на функционирането на ЕС, да изпълняват вменените им по законодателен път, с договорите за функциониране на Съюза, функции и задачи, да посрещат предизвикателствата и да решават съществуващите и нововъзникващи проблеми, са от ключово значение за съществуването на Съюза.

В настоящата разработка ще се опитаме да допринесем за изследването и анализа на дейността на евроинституциите, оценявани през капацитета им, като се фокусираме върху следните аспекти:

- Дейността и резултатите, на институциите следва да се оценяват в светлината на техните определени (лимитирани) с Договора от Лисабон роли, функции, задачи и правомощия;
- Оценката следва да се базира на комплекс от критерии за своевременност, адекватност, компетентност, системност и др. по отношение на взетите решения и предприетите мерки;
- Необходимост от определени ресурси (организационно административни, финансови, политически) за осигуряване на предприетите мерки;

- Оценката на реализирания капацитет следва да отчита не само чрез сравнението поставени цели-постигнати резултат, а и на база на ефекта за гражданите и за развитието на Съюза като цяло.

1. Теза, цели, задачи, обект и предмет на изследване

Европейският Съюз е нехомогенно образувание от доброволно присъединили се национални държави с различна степен на икономическо, социално и политическо развитие. Политическата система на Съюза е организирана и функционира на две нива – европейско и национално, с нарастващо значение на регионите. Институционалната система поддържа динамичен баланс в отношенията между нивата на управление.

Основната теза, която подлежи на доказване, е че поддържането на баланса при функционирането и развитието на ЕС се осъществява от институционалната му система, която съчетава представителството на националните и европейските интереси, цели и задачи. Формулирането на еднопосочни перспективи, цели и задачи е в пряка зависимост от институционалния капацитет на политическата система на ЕС, т.е. от способността на институциите на европейско ниво да вземат взаимно приемливи решения. Под въздействието на вътрешни за системата и външните фактори перспективите пред развитието на евроинтеграцията са за задълбочаване в определени политически, икономически и социални области, докато в други правомощията ще се запазят на национално ниво.

За доказване на тезата настоящата докторска дисертация си поставя следните цели и задачи в опит да се анализира и изследва текущото политическо и институционално състояние на ЕС и тенденциите в неговото развитие.

1.1. Цел на настоящата дисертация е изследване, анализ и оценка на капацитета на политическата система и институциите на ЕС за посрещане на предизвикателствата пред развитието на Съюза след Лисабонския договор от 2007г.

1.2. Задачи

От поставената цел на дисертацията произтичат следните задачи:

- Да се анализира същността и спецификата на политическата система на ЕС и мястото и ролята на институциите в нея;

- Да се опишат структурните нива и елементите на политическата система, в т.ч. и на институционалната система на европейско, на национално и на регионално ниво;
- Да се анализират и структурират основните елементи на капацитета на европейските институции – изпълнявани роли, функции, задачи, правомощия, и ресурси;
- Да се систематизират основните предизвикателства и проблеми в развитието на Съюза и тяхното отражение върху институциите;
- Да се направи опит за систематизиране на критериите за оценка на реализирания капацитет и получените резултати от дейността на институциите;
- Да се представят резултатите от анализиранияте и изследваните примери за капацитета на институционалната система на ЕС;
- Да се извърши анализ на перспективите за развитие на институционалния капацитет на база на изразените визии за развитие на Съюза от страна на Европейската Комисия.

1.3. Обект и предмет на изследване

Обект на изследване ще бъдат:

- функционирането на политическата система на ЕС, като система на национални държави и като самостоятелен политически организъм;
- институционалната система на ЕС като част от политическата система и система от институции на много нива;
- връзките и взаимоотношенията между институциите на ЕС, нивата и начинът на вземане на решения.

Предмет на изследване ще бъде капацитетът на институционалната система и отделните институции да решават поставените им задачи в рамките на делегираните пълномощия и налични ресурси – организационни, финансови, правови и т.н.

2. Подходи и методи на изследване

В настоящото изследване и за целите на анализа ще бъдат използвани следните научни подходи и методи за анализ и изследване:

- *Неоинституционализъм*. Използването на този подход дава възможност да се акцентира и изследва ролята на европейските институции в дейността на ЕС и на

неговата политическа система, нейното поддържане и развитие. Създаването на институционална среда от правила и стандарти, ролята на институциите в организационно-управленски аспект, създаването на правовите, социалните и др.рамки (регулации, норми и т.н.) като необходимо условие за поддържане на комплицираната система на Съюза в действие.

- *Исторически подход.* Използването на историческият подход при оценка на настоящите проблеми и действия, на перспективите за развитие на ЕС и неговата политическа и институционална система, биха ни дали възможност да направим необходимите сравнения от гледна точка на натрупания опит в изграждането на Съюза, както и да проследим исторически зародилите се тенденции в неговото развитие (позитивни или проблемни) и да оценим бъдещия им ефект. В исторически план развитието на Съюза е развитие и на неговата политическа система и мястото, ролята и задачите на неговите институции (изграждането на техния капацитет).

- *Системният подход,* доколкото дава възможност да се проследят връзките между отделните структурни звена на политическата системата както и техния характер в организационно-управленски аспект на организацията на дейността (управлението на сложната система, каквато е понастоящем ЕС) и процесите на координация и субординация между структурните елементи на тази система.

- В дисертацията са използвани и редица *аналитични, сравнителни и други методи* при идентифицирането, изследването, анализа и оценката на дейността на евроинституциите и резултатите от тях.

3. Начин на представяне

В **Глава Първа** последователно ще направим преглед и ще опишем теоретичните изходни позиции за анализа на политическата система на ЕС, нейното историческо зараждане и развитие, заедно с развитието на Съюза. Ще направим кратка характеристика на основните теории, течения и визии за процесите на евроинтеграция. Ще обърнем внимание на основополагащите понятия като политически процес, политическо участие и политическа система като посочим характерните особености и уникалност в ЕС. На анализ ще бъдат подложени отделните елементи на политическата система с техните специфики – институциите (без наличието на държава на европейско

ниво), политическите партии, обществените организации и ролята на гражданското участие и контрол в политическия процес. Ще систематизираме и някои общи изводи, които ще са основа за анализа на капацитета на евроинституционалната система в последствие.

В Глава Втора ще направим опит да задълбочим изследването и анализа на капацитета на отделните институции на ЕС (основни и спомагателни) в организационно-управленски аспект, като се съсредоточим върху анализа на ролите, функциите, задачите и предоставените правомощия, за вземане на решения в условията на изключителна, споделена и ограничена компетентност в процеса на вземане на решения. Ще анализираме функционирането и мястото на отделните евроинституции в рамките на институционалната система на ЕС, като отчитаме на нивата в системата. Ще отделим специално внимание на начините на съвместно вземане на решения от управленските органи. Ще представим и резултатите от теоретичния анализ като се опитаме да изведем някои тенденции от организационно-управленски аспект.

В Глава Трета ще изследваме съвременните предизвикателства пред политическата и институционалната система на Съюза след Лисабонският договор като ги систематизираме в две групи – глобални (външни) предизвикателства и вътрешни за ЕС проблеми и предизвикателства. Ще оценим политическата и институционална система на ЕС на базата на дефинираните от нас в предишните глави критерии за анализ и оценка на капацитета на институциите с подбрани примери за постигнати резултати при решаване на същностни и оперативни въпроси и проблеми.

Ще направим опит да очертаем перспективите за развитие на ЕС, в т.ч. на неговата политическа и институционална система, и да систематизираме ефектите от реализацията на визията на Европейската Комисия за развитие на Съюза до 2025 г., изразена в публикуваната Бяла книга за бъдещето на Европа. Ще се опитаме да дадем оценка на прагматичността на предложените теоретични сценарии за развитие.

В Заключението на дисертационния труд ще обобщим нашите виждания за бъдещото развитие на политическата система и на системата от институции в аспекта на развитие на техния капацитет да решават текущи и стратегически въпроси на развитието

на ЕС. Същевременно си даваме сметка, че настоящата дисертация не може напълно да изчерпа повдигнатите въпроси и може само да е малък принос в тази насока.

ГЛАВА ПЪРВА. СЪЩНОСТ И СТРУКТУРА НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

В тази глава си поставяме за цел да разгледаме класическите модели за политическия процес, политическата система и формата на демократичните държави, като база за анализиране развитието и достиженията на ЕС, като уникален феномен. Защото в историята на развитието на съвременните демократични общества (като за пример винаги е посочвана Европа) е типично всички промени да водят до завръщане към традиционното – след монархиите следват републики, след авторитарните режими обществата се връщат към демократичните парламентарни такива, след държавите с установени порядки следва анархия и безредие преди отново да се направи завой към реда. Не задължително на същото ниво и при същите условия. Светът се променя, обществените нагласи – също. Познаването на класическите форми за организация на обществата дават възможност да се анализират съществените особености на организацията на ЕС като общество на доброволно събрани се народи и на тази основа да се оценяват и прогнозираат проблемните области и трудностите в бъдещото развитие на ЕС. Дали не ни очаква бъдещо развитие в посока на завръщане към началото по линията „национални държави – революционни промени към обединяване – проблеми – връщане чрез разпадане на Съюза към статуса на националните държави“? Ето защо анализът на основните характеристики на основополагащите понятия, като политически процес, политическа система, държава и участие в политическия процес са сериозна база за сравнение на тези характеристики в живия организъм на ЕС.

I. ИЗХОДНИ ТЕОРЕТИЧНИ ПОЗИЦИИ ЗА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. Основни понятия

Без да претендираме за изчерпателност ще направим кратък преглед на класическото разбиране и теорията за свързаните с политическата система понятия и процеси: *политически процес, политическа система и политическото участие и ролята на държавата.*

1.1. За политическия процес

а/ Цели на политическия процес

В съвременния демократичен свят политическият процес преследва две основни цели:

Първо, да осигури прозрачност и контрол върху всички дейности, изпълнявани при управлението на държавата и обществото и второ, да създаде, поддържа и използва система от механизми, процедури и институции, които легитимират правителството и управляващите, като отговорни за действията си пред обществото.

Степента на развитие и демократичност на едно общество се определя от нивото на неговата политическа система и възможността ѝ да осигурява балансирано и устойчиво развитие на всички сфери на живота – икономическа, социална, духовна и политическа дейности. Произходът (генезисът) и основата на политическия процес трябва да се търси в посока на признаване съществуването на интереси на социалните групи и тяхното многообразие. Това многообразие е обосновано от действието на множество обективни и субективни фактори, довели до обособяването на социални групи със свои потребности, формиращи съответни интереси и социално поведение и е база за появата на идеологии. Такива са националната принадлежност, етнос, език, обичаи, религия, собственост и др.

б/ Характеристики на политическия процес

Основните характеристики на политическия процес можем да обобщим, като:

- *рационалност*, т.е. в политическия процес винаги има предварително дефинирани цели, които се преследват;
- *динамичност*, т.е. политическия процес не е застинал в определени форми и модели. При взаимодействието си участниците в него променят неговите характеристики непрестанно;
- *цикличност*. Това е друга характеристика на политическия процес и реализацията на процеса по вземане на решения в него. Всяко взето решение и постигане на някакъв резултат дава началото на нов политически процес с променени цели;

- *индикативност*, т.е. политическият процес дава най-пряка представа и изразява тенденциите в развитието на обществото и неговите сфери – социална, икономическа и др. Политическият процес е и показателен за зрелостта на развитие на обществото и легитимността на наличните политически режими;
- *многообразие на формите* на реализация на дейността. В политическия процес са познати различни видове средства и форма на реализация на взаимодействието на участниците– консултации, избори, стачки, демонстрации, референдуми и др.

В науката обект на изследване и анализ на политическия процес са:

- *Политическата социализация* - дава отговор на въпроса доколко социалните групи и членове на обществото са се развили и са избрани като субекти на политиката, които да практикуват тази дейност;
- *Политическата институционализация*. Политическият процес и практикуващите го политически субекти довеждат до неговата „формализация“, т.е. организирането на субектите в политически партии, организационни групи за натиск и контрол, както и придаване определена роля на средствата за масова информация;
- *Степента, в която се упражнява пряко държавната власт* Тя дава отговор на въпросите за начина на изграждане на държавните институции (органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт), тяхното функциониране и разделение на основата на законово установените и нормативно определените правила и пълномощия;
- *Резултатите от прилагане на взетите политически решения* от страна на държавните институции и получаваната *обратна връзка* след политическите въздействия.

1.2. За политическото участие

Политическото участие е другото лице на политическия процес, който е в основата на политическата система. Най-кратко, неговата същност може да се определи, като *съвкупност от дейности, с които гражданите влизат в съприкосновение с властта в политическия процес*. Политическото участие е пряко отражение на достигната в обществото политическа култура, която на свой ред отразява ценностите и

възприятията на индивидите по отношение на политиката и властта. След Великата Френска революция, поетапно, гражданите рушат преградите пред тях за участие в политическия процес, за да се стигне до днешния момент, когато в модерните демокрации индивидът се разглежда като основен фактор на политическия процес.

В зависимост от характера и формата на държавно управление можем да различим по своя характер *доброволно участие* (превърнало се в обичайна норма в либералните демокрации) и съответно, строго регламентирано от управляващите за реализация и утвърждаване на тяхната власт – *принудително участие* (в тоталитарните и в авторитарните режими).

В зависимост от конкретния механизъм за участие се различават 3 вида участие: *пасивно* (участие в изборите), *активно* (участие в самата дейност на политически партии и/или в извън парламентарни дейности) и *апатия/дистанция* (като резултат на доброволен избор за неучастие де факто и изключване от политическия процес).

1.3. За политическата система

а/ Същност на политическата система

Терминът „политическа система“ е въведен в употреба през от американския изследовател Дейвид Ийстън с неговата едноименна книга¹ от 1953 година и се е утвърдил в обществените науки. По-късно се превръща в метод на анализ на два важни клона на политическата наука: академичната наука и чисто елитарните изследвания за развитието на обществата.

Политическата система създава и поддържа устойчивост на условията и правилата за реализиране на властните взаимовръзки във всяко общество и в нейния обхват са обществените взаимоотношения и дейността на институциите, чрез които гражданите хората вземат и прилагат различни решения. В тази сложна система централна роля се пада на държавата, като основен и единствен гарант на демокрацията.

В *класическите* типове национални държави основните съставни елементи на политическата система са:

¹ Easton, David. The Political System. An Inquiry into the State of Political Science, NY: Knopf, 1953

- *Държавата*, разбрана в широк смисъл на единство на нейните институции, законите и присъщите ѝ контролни функции. За да изпълнява своята важна роля в политическия процес и политическата система държавата, като гарант на демокрацията в съвременния свят базира своите дейности на конституцията и съответните закони; държавата осъществява и цялостен контрол върху всички дейности в обществото;

- *Институциите – посредници* са вторият съществен елемент на политическата система. Към тях се причисляват политическите партии, групите за натиск, непартийните организации и др. организирани движения и обединения. На тях се пада да играят ролята на свързващо звено между държавата (и нейните институции) и гражданското общество. Институциите - посредници са проводник на политическите интереси на гражданското общество в съответната държава;

- *Политическата култура* е последния елемент на политическата система. В нея изкрystalизират ценностите и възприетите норми на поведение на гражданското общество, което не е еднородно по отношение на политическите интереси поради наличието на различни социални слоеве със свои специфични интереси.

В *системен* план, тези три елемента могат да се представят, като подсистеми на политическата система, намиращи се във функционално взаимодействие, което трябва да осигури нейната, на политическата система, ефективност, стабилност и развитие.

б/ Държавата, като основен субект на политическата система

За целите на настоящата разработка от съществено значение е анализа на основните характеристики на държавата (и нейните институции) в класическия смисъл на националните държави и изследването на разликите и спецификите на елементите им, сравнени с формирането Европейски съюз. Във връзка с тях се изследват и другите елементи на политическата система – институциите-посредници и общата политическа култура и традиции на участие на гражданите в упражняването на властта.

- **Характеристики и роля на държавата**

Държавата се изгражда на базата на обща *географска територия*, *постоянно еднородно население с общ език*, която формира свой суверенитет на основната на определени правила и норми на обществените взаимоотношения с господстващ

характер. В допълнение, публичната власт е важен елемент на държавата, като тя се осъществява от *институциите* ѝ като: полиция, армия, органи за разузнаване, съд, прокуратура и др. Държавните институции притежават пълната власт на територията ѝ. Правителството на страната притежава суверенно право да сключва договори с други държави в международен аспект, както и правото на принудително събиране на данъци за набиране на средства за издръжка на държавния апарат и други дейности. В обобщение, основните характеристики на една държава в класическия вид на определението се свързват с наличието на *обособена територия*, *еднородно население* и създадени *институции* за осъществяване на властта на тази територия и върху дейностите на това население.

- *Територията*, като място и източник за развитието на всеки народ, има два основни елемента, които са взаимосвързани. Това са *земята с нейните качествени характеристики* и *икономическата база* на тази територия. Те са основен източник на блага и предопределят в голяма степен благосъстоянието на населението, което живее на тази територия. Към характеристиките на земята спадат вида на почвите, горите, водите и т.н., както и природните минерални богатства (полezni руди, въглища, петрол, газ и др. материали). Всички те са съществен фактор за развитието на стопанския живот и формират икономическата база на обществото, като пряк резултат от човешкото съзидание. В съвременния свят и глобалната международна търговия природните дадености вече не са определящи за производството на материални блага в такава голяма степен, но качеството на земята и природните изкопаеми си остават важен фактор.

- *Населението на държавата* е съществена предпоставка за наличието и развитието на държавата - в количествен и в качествен аспект. Докато количествения аспект на населението в по-голямата си степен може да се приеме за даденост, то грамотността и образоваността на населението, трудовите качества и натрупания исторически опит (населението в качествен аспект) са най-важния фактор за развитие на обществото и просперитета на държавата. За съществуването и целостта на държавата от изключителна важност е самосъзнанието и чувството за единство и солидарност на хората, както и способностите за комуникация и общуване с другите народи.

- **Държавата и осъществяването на властта**

Властта във всяка държава се осъществява от нейните специално създадени институции. Властта винаги съдържа в себе си характеристиката на принуда в интерес на сигурността и възпроизводството на условията за съществуване на всяко общество. Очевидна е необходимостта от редица институции, служещи си в една или друга степен с принуда (армия, полиция, данъчна администрация и митници, и др.), призвани да поддържат реда и сигурността на държавата и населението. От съществено значение е начина на осъществяване на тази принуда, контролът върху средствата и легитимността ѝ в дадено общество. След появата на либералната демокрация държавното управление съществено променя характера на властта, съответно, държавата и нейните институции – от власт, основана на неограничена възможност за принуда и насилие над поданиците, към власт, работеща за гражданите си и основаваща се на следните базисни принципи: свобода на личността, народен суверенитет, разделение на властите и върховенство на закона. *Свободата на личността* се основава на идеята за правата на човека, които следва да са неотменими и ненакърними от действията на която и да е държавна институция. Нещо повече – държавните институции са призвани не само да спазват това неотменимо право, но и да го защитават.

В основата на *народният суверенитет* като основополагащ принцип в демократичното управление на една държава принцип стои постулатът, че цялата власт произтича от народа и трябва да служи на народа. Народът е *суверенът* в една държава и с негово съгласие държавните институции имат легитимността да управляват от името на гражданите.

Разделението на властите осигурява в демократичните общества предотвратяването на концентрация на държавна власт и изисква отделните функции на държавните институции да бъдат балансирани и разпределени помежду тях без да се концентрират в една и съща държавна институция. Съответно, една и съща личност или група да притежава неограничена власт чрез институциите.

Поддържането на ред и сигурност в една държава изисква ясни правила и закони и тяхната задължителност за всички граждани на дадена държава, но и тяхното

равенство пред закона независимо от техния статус: икономически, политически или социален. Това е същността на принципа на *върховенството на закона*.

Приемането, прилагането и спазването на тези принципи са в основата на класификацията на самия характер на държавата, политическия процес и политическата ѝ система. Те са гаранция за спазването на основните права и свободи на личността и гаранция, че държавата и нейните институции няма да се превърнат в инструмент за потисничество и насилие. Ето защо, от Френската революция до наши дни гражданското общество, отстоява и защитава прилагането им, с политически и не само политически средства.

В научната литература няма единно мнение, кое се е появило първо – държавата или политическия процес. Съществуват доводи и исторически факти, които натежават в полза на едната или на другата теза. За нашия анализ приемаме за съществено, че функционирането на държавата е пряко свързано с наличието и характеристиките на политическия процес и участниците в него. Съответно, този процес е формализиран чрез създадените в държавата институции.

- **Видове държава**

Формата на държавно участие в управлението ни дава възможността да дефинираме три основни вида държавно управление на база на разпределението на властта между централното и местното управление – *унитарна, федерална, и конфедерация*. На тази база можем да анализираме доколко политическата система изпълнява своите функции.

Унитарната държава е единна държава, без административен суверенитет на териториалните ѝ единици, с единно законодателство и единна система на висши управленски органи. Наличното съотношение между централизъм и децентрализъм в административното управление създава условия за разграничаване на подгрупи в тази категория. Например, България е административно централизирана държава, в която отделните региони и териториални единици са строго подчинени на централното управление, за разлика от страни, като Франция и Испания, в които отделните региони имат значителна законодателно регламентирана автономия.

Федералната (федеративна) държава, съюзна по своя характер, се основава на разделението на функциите между центъра и нейните субекти, които имат определен държавен суверенитет. Това е определено законодателно в съюзната конституция на държавата. Там са регламентирани областите, по които са оторизирани с власт органите на централното управление и тези, спадащи в пълномощията на субектите на федерацията. Съществуват и области на съвместно управление и контрол. *Конфедерацията*, макар и притежаваща редица прилики със федерацията, се отличава по своя временен характер. Като органичен във времето съюз от държави запазващи своя суверенитет, тя се създава за постигане на определени цели - политически, военни, икономически и др. Обикновено няма общ централен държавен апарат и единна система на законодателство и се разпада или прераства в някоя от другите форми – обикновено във федерация.

Държавите могат да се делят и на монархически, авторитарни и парламентарни при използване на други класификационни признаци, но това не е обект на настоящата дисертация.

2. Теории на Европейската интеграция

Проектът за Обединена Европа започва с ясни прагматични цели, но европейската интеграция не би могла да се развие без наличието на теоретични основи и предпоставки с дългогодишна история. Прегледът им дава възможност да се определи доколко са съвместими използваните политики с теориите за икономическото и социалното развитие на обществото и държавата или те са резултат само от политически решения и подходи. Ще направим по-долу кратък обзор на теоретичните източници за развитието на ЕС.

2.1. Неофункционализъм

За основни представители на неофункционализма се сочат Ернст Хас (Е. Haas) и Линдберг (Lindberg L.N.).² Въз основа на анализи на развитието на ЕС и европейската интеграция в средата на 20 век (50-те и 60-те години) набира скорост неофункционалистката концепция, основаваща се на тезите, че създаването на технократски институции ще доведе до по-хуманно общество и двигателят на

² Хикс, Саймън. Политическата система на Европейския съюз. Изд. Парадигма, София 2007, стр.33-37.

развитието на обществата ще бъдат редица икономически и социални фактори. По този начин държавата ще престане да бъде основен двигател на развитието. За Европа и европейската интеграция според теориите на неофункционализма от особено значение са три основни елемента:

- Поставянето на началото на интеграционния процес в една област (въглища и стомана) въвлича в този процес и други области (енергетика, транспорт) като националните правителства постепенно губят контрола си върху тях.

- Интеграционният процес генерира нови икономически и социални фактори, които се реализират от институции над националните. Т.е. европейските институции обхващат в контрола си обществените интереси в тези области. Това е известно под името „функционален split over“.

- Третият елемент („политически split over“) е свързан с появата на политически процес (и съответни институции) като резултат от новите икономически и социални фактори, чиито решени вече се вземат на европейско ниво и там се формират съответните политики по проблемите.

2.2. Междуправителственост

Забавянето на скоростта на интеграция след 60-те години на 20 век и засилване междуправителствения елемент в развитието на ЕС не може да бъде обяснено от неофункционалистите и доведе до появата на теория, опозиционна на разбирането за интеграция на Европа – тази за *междуправителствеността*, с най-ярки представители Стенли Хофман (*Hoffman Stanley*), Пол Тейлър (*Taylor Paul*) и, в по-ново време Андрю Моравчик (*Moravcsik Andrew*).

В противовес на доводите за засилване ролята на общите европейски решения и европейските институции представителите на това течение изтъкват като основен довод, че европейската интеграция се движи от интересите на европейските национални държави. Това резултира в стремеж на националните правителства да защитават националната си сигурност и суверенитет като основна цел. Вземането на решения на европейско ниво не води до реално развитие на интеграцията и следва да се замени с интеграция, базирана на „многообразието“, която отчита преследваните от националните държави сигурност в основни ключови области.

2.3. Икономическата интеграция в Европа според либералните и неолибералните теории

Между двете войни на 20-ти век либералните и неолибералните теории са особено популярни. Едни от най-бележитите представители са Рьопке (Rörke Wilhelm), Фридрих фон Хайек (Hayek F.A.), Лудвиг Мизес (Ludwig von Mises) и др. В основата на либералните теории лежи разбирането на ролята на пазарните сили, като регулатор и идеята, че колкото е по-голям пазара (обединен международен пазар), толкова по-добре функционира, като регулатор на стопанската и финансовата политика. За целта следва да се премахнат максимално всякакви дискриминационни бариери пред търговията и да се ограничи/премахне вмешателството на националните и наднационални структури при функционирането на международните пазари и на тази основа да се даде възможност за пълна свобода на пазарните сили за формиране на пазарно равновесие. Неолибералите, приемайки особеното място на свободната конкуренция и пазарната свобода, виждат необходимостта от ограничаване влиянието на национално – държавните институции върху регулациите на икономиката, чрез създаването на условия за появата на нов, „общностен пазар“, неповлиян от съществуващите национални политики и бариери. Към тези бариери те причисляват данъчната, кредитната, социалната и др. политики. Интеграцията поетапно би стимулирала ефективността от действието на свободната конкуренция на общностния пазар и съответно, би довела до отпадане необходимостта от намеса на националните държави в интеграционните процеси.

2.4. Неокейнсианците и интеграцията

Популярността на тези теории е разбираемо в следвоенния период предвид на силните позиции на кейнсианството и неокейнсианството в Западна Европа в съответствие с реалностите при сравнително слабо развити национални икономики и ограничени възможности за пазарна интеграция. За разлика от либералното и неолибералното разбиране за европейската международна икономическа интеграция, неокейнсианските теории поставят на първо място за развитието на интеграцията институционално-политическите механизми, а не стихийно-пазарните. Според тях, премахването на националния елемент (дискриминация или протекционизъм) в международните икономически отношения е същността и смисълът на интеграцията. Тя

следва да постигне, чрез разработването и провеждането на обща интеграционна политика от страните-партньори в този процес. Те акцентират на необходимата висока степен на координация и дори унификация в областта на икономическата и социалната политика на страните-партньори, което за тях включва координирано държавно, международно и наднационално икономическо и социално планиране и програмиране. Едва тогава, според тях, следва да говорим за интеграционния процес в Европа. Те обаче признават, че политическите (а и националните) съображения преобладават при опитите да се оценят прилаганите политики и ефективността от тях на национално и наднационално ниво поради липса на достатъчно надеждни и обективни икономически критерии за оптималност в интеграционния процес и влиянието му върху стопанските процеси. Съответно, по тази причина, те търпят множество неолиберални атаки срещу намесата на институциите върху пазарните процеси и в социалния живот с разширяването и задълбочаването на интеграционните процеси в Европа.

2.5. Структуралистски теории за интеграцията

Теориите са първоначално лансирана от немските християндемократи (Ерхард), по-видни представители са Маршал, Мюрдал и др.

През 60-те години на ХХ век постепенно се обособява ново направление в интеграцията в резултат на политическата доктрина за „държавата на всеобщото благоденствие“ – структурализмът и е реализация на т.нар. „институционална школа“. Отхвърлена е либералната аксиома за сливането на националните пазари в един общ такъв - „общностен“. Акцентира се върху необходимостта от качествено нов пазар за нуждите на интеграцията. Основни защитници на това течение са европейските социалдемократи, а като реализация се сочи т.нар. „шведски модел“. Според структуралистката теория международната икономическа интеграция, като структурен феномен е качествено нов международен стопански комплекс, чиято основна характеристика би трябвало да бъде балансираност на икономическата структура.

Структуралистите пропагандират необходимост от хомогенна интеграция на конкуриращите се национални икономики. Едновременно, те приемат наличието в определена степен на социална солидарност – и в национален, и в наднационален

мащаб, като отдават голямо значение на наличието на политическа воля за осъществяване на този модел и наличието на организационен и институционален апарат.

Основополагаща за структуралистите при критиките на либералните практики е тезата, че международната конкуренция не може да бъде свършена (и не е!) в условията на действие на международни монополи и олигополи, на транснационални финансови групировки и на централно-планирани национални икономики. Резултатът от тяхното влияние и свободни действия на пазара е по-скоро анти-интеграция поради видното нарастване на неравенството в разпределението на доходите и печалбите между предприемачите и работниците. За представителите на това течение фокусът за европейската интеграция следва да се постави върху съвпадението на интересите и целите на националните държави, които участват в този процес, като националният им суверенитет не бива да се накърнява в никаква степен. За целта органите следва да функционират, като междунационални, а не наднационални, и то на принципите на класическото международно право с ратификация на всеки акт в отделните страни, а не на базата на общностното право с пряко и задължително действие за държавите в сферата на интеграцията. В продължение, интеграционните органи трябва да играят само роля на координатор по сближаване на позициите на държавите-членки, а не да вземат решения, задължителни за тях, т.е. не трябва националният им суверенитет да се накърнява изобщо. Те поставят на критика и неефективните скъпо струващи политики на европейско ниво за икономическо и социално сближаване на националните стопанства, които съществено се отличават по степен на икономическо развитие.

Съвременната практика на интеграцията в Европа не е хомогенна - немалки различия и остри спорове съпътстват специалистите, които представляват едно или друго направление в науката и практиката. *Ортодоксалните федералисти* смятат, че наднационалната федеративна държава трябва да се създаде *скокообразно*, като акт на субективна политическа воля, докато *неофедералистите*, *обратно*, отстояват подхода *"стъпка по стъпка"* при ясно очертани институционални условия и рамки и наличието на определени институционални условия.

2.6. Нови теории, течения и концепции

В последните години се появиха следните нови концепции, базирани на постигнатите резултати, но и на появилите (или изострили се) се проблеми и противоречия в развитието на Съюза.

- концепцията за „променлива геометрия“ (*Variable geometry*³)

Тази концепция се основава на разбирането за диференцирана интеграция, която отчита различието в степента на готовност и участие на отделните страни в интеграционния процес на ЕС и, дори, отчита като непреодолими някои различия. Най-общо се обособяват две групи страни – „силна“ интеграционна група и съответно, „слаба“ такава. Този метод на диференцирана интеграция стъпва върху разбирането, че в самите интеграционни структури съществуват различия, които водят до обособяване на една група страни в „силна“ интеграционна единица, а на други в „слаба“.

- концепцията „*Europe a la carte*“⁴ е свързана с идеята за неединен метод на интеграция, позволяващ на страните да избират политиките, в които да се включат изцяло. ЕС ще продължи да поддържа в този случай минимален общ брой политики, задължителни за всички членове;

- концепцията „*Europe of the concentric circles*“⁵. Привържениците ѝ описват интеграцията с концентрични кръгове, като всяка страна членка попада в различен такъв кръг. С „*core Europe*“ се именува ядрото на Европа, работещо с уеднаквиени политики и стремящо се да привлече максимален брой държави към себе си;

- концепцията „*Multi – speed Europe*“⁶ е може би най-популярната концепция, зад която се крие идеята за диференцирана интеграция, в рамките на която една група държави напредва по един начин, а други - по друг начин.

2.7. Теория за доброто управление

В последните 10-15 години все повече навлиза в практиката на публичния мениджмънт теорията за доброто управление. Това е нов подход в държавното и

³ Bertoincini, Yves, *Differentiated integration and the EU: A variable geometry legitimacy*, Instituto Affari Internationaly, 2017

⁴ Durand Pascal, *Report on differentiated integration*, Committee on Constitutional Affairs, 2018

⁵ Lavenex Sandra, *Concentrate circles of flexible European integration: A typology of EU external governance relations*, *Comparative European Politics* 9(4)-Sept., 2011

⁶ Pop Valentina, *The wall street journal*, march 1, 2017

публичното управление, който се стреми да съчетава положителните страни на *класическото бюрократично управление* и *новият публичен мениджмънт* като включва допълнително нови параметри, базирани на демократичните принципи и ценности в обществото. Изследователите винаги правят уговорката, че няма всеобхватно разбиране и дефиниция за „доброто управление“ и не може да се характеризира като „добра“ дадена управленска практика, а този подход се прилага при анализа и оценката на управлението като *конкретен процес, в който две или повече страни вземат съвместни решения*.

В публичната практика за анализ на доброто управление са се наложили и се използват от редица световни и международни институции (Световната Банка, ООН, ЕК) определен набор от преобладаващи принципи. Водещите основни принципи на доброто управление се дефинират като *върховенство на закона* и *ефективност и ефикасност*. В допълнение са и следните традиционни принципи: отчетност; устойчивост и дългосрочна ориентация; откритост и прозрачност; гражданско участие; човешки права, културно разнообразие и социално единство и етично поведение. Европейската Комисия свежда характеристиките на доброто управление до пет основни принципа в публикуваната през 2001 г Бяла книга⁷:

- Гражданско участие;
- Ефективност;
- Откритост;
- Кохерентност;
- Отчетност.

В анализа на ЕС Валтер ван Гервен⁸ акцентира върху следните характеристики на Съюза, които трябва да се свързват с доброто управление: почтенност и ефикасност; равенство пред закона и положително действие и социална справедливост и социална държава.

⁷ European Governance – White Paper, COM (2001) 428 final, Official Journal of the European Communities 12.10.2001 (2001/C 287/01)

⁸ Ван Гервен, Валтер. Европейският съюз. Политическа общност от държави и народи, ЛИК, С. 2007 , с.198-261.

3. В обобщение

От направеното общо описание на класическата политическа система, присъща на националната държава, и теоретичното разбиране за различните модели и пътища за европейска интеграция в нашия анализ е от съществено значение да бъде даден отговор на следните въпроси:

Първо, доколко ЕС отговаря на изискванията за територия, население (относително постоянен състав), държавна организация от стабилен тип и перспективите за развитие на Съюза, като обединение на държавите-членки на базата на европейските ценности с място на световната сцена.

Второ, съществуването на адекватна политическа система с регламентирани правила и договори за взаимоотношения на членуващите и присъединяващите се национални държави.

Трето, Какъв е характерът на европейските институции и тяхното съответствие с цялостното развитие на Съюза – от неговото създаване, понастоящем и в бъдеще.

Четвърто. Нивото на представителност на гражданите на Европа в тази политическа система.

Отговорите на тези въпроси всички автори започват да търсят в изследване на историческото развитие на Европейския Съюз, което дава отпечатък на еволюционното развитие на политическата система и институциите на Съюза. Ние също ще подходим по този начин.

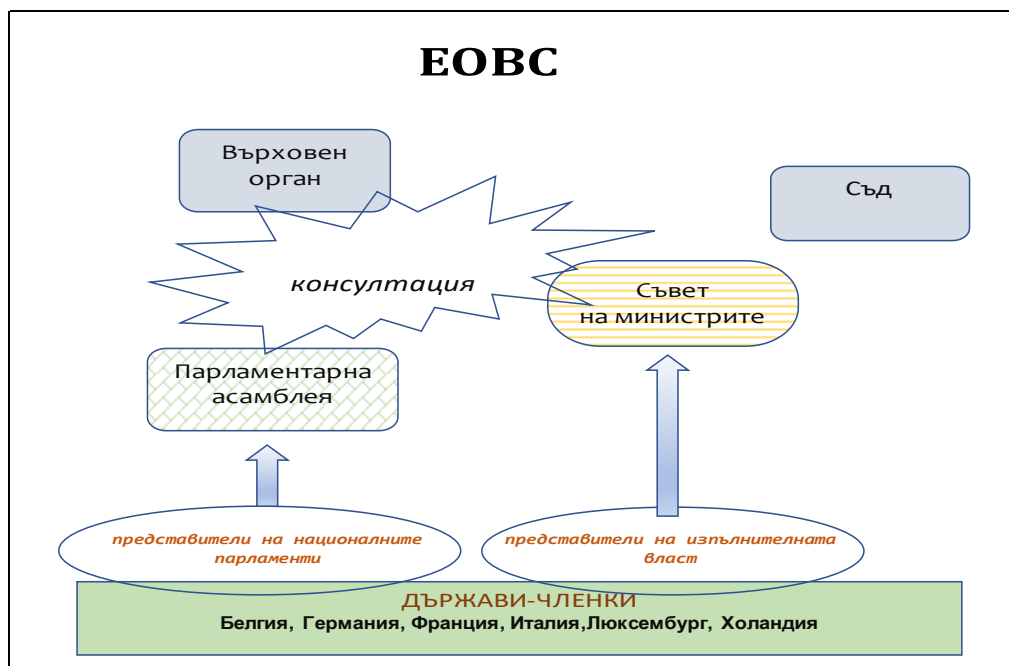
II. ИСТОРИЯ НА РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ

За да разберем как се е стигнало до сегашната степен на развитие на ЕС – една система, която няма аналог с други международни организации по Света, наричана от политолозите „System sui generis” („система от особен вид”) от полза ще е наложи да се направи обстоен хронологичен преглед на развитието на Общността от нейното възникване до днешни дни. Появата на отделните договори за функциониране през годините, довели до непрестанно развитие на европейските институции, разширяване на правомощията им и дори прехвърлянето на част от функциите на отделни национални

сектори на държавите-членки към наднационална юрисдикция в седалището на ЕС (Брюксел).

Двете изтощителни войни от началото на миналия век Първата и особено Втората световна война довеждат до желанието на европейските лидери да сключат *траен мир*, който може да бъде скрепен стабилно посредством ново ниво на сътрудничество между силните икономически държави, а именно Германия, Франция, Белгия, Люксембург, Италия и Нидерландия. През май 1950 г. френският външен министър Робърт Шуман представя своя план известен, като „план Шуман“ за създаването на орган за контрол над производството на въглищата и стоманата на гореспоменатите държави и година по-късно се стига до подписването на договора за основаването на *Обединена общност за въглища и стомана (ЕОВС)*. На таблицата по-долу графично са представени органите на новосъздадената наднационална организация и начина на тяхното взаимодействие.

Таблица 1. Органи на Обединена общност за въглища и стомана (ЕОВС)



Висшата служба (Върховния орган) е съставена от девет члена независими от страните-членки и разполага с правомощия, които забраняват контрола над цените за продажба на въглищата и стоманата при определени условия. Решенията и по този въпрос са безусловни и директно се прилагат в държавите по договора. В „Съвета на

министрите” всяка страна-членка е изпратила един своя представител, който играе съществена роля в отношенията между Висшата служба (Върховен орган) и отделните правителства. В зависимост от важността на обсъждания въпрос решенията може да се вземат с единодушие, квалифицирано и обикновено мнозинство. В редки случаи Съвета има право на надзор над работата на Висшата служба. Например изисква се неговото съгласие при работа с продукционните квоти в Общността. Общото събрание (Парламентарна асамблея) има консултативен характер, като в него влизат излъчени представители от националните парламенти на страните-членки. Съдебната институция (Съда) има за цел да разрешава спорове възникнали между институциите в ЕОВС, както и между правителствата на държавите по договора и наднационалните органи на организацията.

Както е видно, органите на управление на ЕОВС са основно съвещателни и съставени от представители, излъчени от отделните страни-членки – правителства, парламенти и др. След няколко години на функциониране на ЕОВС, през 1954 г. европейските лидери не успяват да постигнат съгласие и да реализират идеята за Европейска отбранителна и политическа общност. Това насочва интеграцията в Общността към задълбочаване на взаимовръзките на държавите-членки в икономическата сфера. Решават да разширят още повече интеграцията по между си особено що се касае до икономическите връзки в организацията. Така през 1956 г. на конференция в италианския град Месина по предложение на белгийския външен министър Пол-Анри Спаак се изготвя доклада „Спаак” за необходимостта от създаване на нова правна рамка в организацията. Като резултат на 25 март 1957 г. в Рим се подписват два нови договора (Римските договори), като се създават Европейската икономическа общност (ЕИО) и Европейската атомна общност (ЕАО). Целта е да се премахнат митата, да се създаде единен общ и либерализиран пазар. Това основополагащо европейско право е запазено и до днес в Договора за функционирането на Европейския съюз.

Промяната на институционално ниво е свързана с подмяна на Висшата служба с *Комисия*, която отговаря за политиката на Общността и следи за нейното реализиране. Другите три организационни органа остават без промяна – Министерски съвет (Съвет на

Министрите), Събрание (Парламентарна асамблея) и Съд. Измества се тежестта при вземане на решения към представителите на националните правителства, т.е. от Комисията към Съвета на Министрите.

Тридесет години са необходими, докато се стигне до първата съществена промяна и приемането на Единния европейски акт (ЕЕА) през 1987 г. за продължаване на евроинтеграцията. През тези години се правят несъществени промени по начина на функциониране и вземане на решения в Общността. На преден план излизат *два основни въпроса*: повече *наднационалност* или повече *междудържавност* да се прилагат в отношенията на страните-членки в организацията. Наднационалният елемент би засилил властта извън държавата на европейско ниво в Общността, докато междудържавното сътрудничество изнася акцента в договорно-правните отношения на държавно ниво между отделните страни-членки.

Друг съществен въпрос е свързан с идеята и усилията в две посоки: *за разширяване на Общността* или *съсредоточаване върху задълбочаване на интеграцията* между държавите. През периода до влизането в сила на ЕЕА организацията претърпява три разширявания, които удвояват броя на страните-членки: през 1973 г. с Дания, Ирландия и Обединеното кралство, през 1981 г. с Гърция и през 1986 г. с Испания и Португалия.

Интеграционните промени настъпили през този тридесет годишен период са свързани с приемането на договор за сливане (1967 г.), обединяващ трите европейски общности ЕОВС, ЕИО и ЕАО и създаването на общи институции. Чрез Брюкселския договор от 1977 г. се създава също така Европейска сметна палата и се прехвърлят все повече правомощия на Европейския парламент (ЕП) особено що се касае до бюджетните му правомощия. За пръв път се въвеждат преки общоевропейски избори за Парламент през 1979 г.

Стига се дори до първото по-осезаемо противопоставяне между държава основателка на европейската идея (Франция) и останалите страни-членки. Това води до постигането на отстъпка при вземането на решения в Съвета на министрите, така наречения „Компромис от Люксембург“ даващ право на страните-членки да продължат да гласуват с единодушие по въпроси, засягащи националните им интереси. Така се

променя правилото въведено през 1965 г. с промяна на договора от ЕИО, решенията да се вземат с мнозинство в Съвета.

През осемдесетте години на миналия век, на фона на променящата се международна обстановка на Общността се налага да се изправи пред нови предизвикателства и това благоприятства да се стигне до подписването на Европейския единен акт (ЕЕА) – първата по-съществена договорна промяна от влизането в сила на Римските договори. Технологичното изоставане на страните от стария континент спрямо световни икономически сили (като САЩ и Япония), трудностите при вземане на решения след „Компромиса от Люксембург” и други редица други фактори подтикват европейските лидери да поемат по пътя на още по-задълбочена европейска интеграция. Новостите на ЕЕА са свързани с разширяване сферата на влияние на Общността с редица нови области, като околна среда, политика в областта на изследванията и технологиите и регионална политика. Превръщането на вътрешния пазар в основно европейско договорно преимущество, разширяване правомощията на Европейския парламент и промяна в начина на гласуване в Съвета на министрите от единодушие към квалифицирано мнозинство.

Съвсем скоро в исторически план след приемането на ЕЕА, в Европа настъпват съществени геостратегически и геополитически промени, свързани с разпада на СССР и социалистическата система. Двуполусния модел е разрушен, а падането на Берлинската стена довежда до обединението на Източна и Западна Германия. За повече от десет източноевропейски държави се открива перспективата за едно бъдещо членство в Общността и потенциалът за присъединяване на нови търговски пазари и територии към вече създадения Съюз. Така през 1993 г. европейските лидери отново са принудени да променят договорната рамка в Общността и приемат един от най-фундаменталните за съвременното развитие на Европейския съюз договор за функциониране, а именно *Маастрихтския договор*. Глобализацията в международен план, както и преплитането на Вътрешния пазар с все повече сфери на влияние вътре в Общността (валутната, имиграционната и политиката спрямо бежанците), са също фактори довели до нуждата от договорна промяна. Можем да кажем, че както при „Компромиса от Люксембург”, така и Договора от Маастрихт не получава безусловна подкрепа от всички европейски

страни-членки и по специално от част от гражданите на Дания по валутната политика, където бива отхвърлен на Референдум. След отстъпки от валутната политика на Общността спрямо скандинавската държава, при повторното допитване Договорът бива приет.

Договорът от Маастрихт въвежда фундаментални промени в досега съществуващите спогодби, като се счита за основоположник на съвременния Европейския съюз. Въвежда *три стълба за функциониране на Съюза*: Европейска общност (ЕО), Обща външна политика и Политика на сигурност и полицейско и правно сътрудничество по наказателни дела. *Първият стълб* на ЕО обхваща всички досега приети споразумения от Париж (ЕОВС), Рим (ЕИО, ЕАО) и Брюксел (ЕЕА), като ги разширява с новостите от Договора от Маастрихт. Промените водят до нова процедура при вземане на решения, в която е намесен и Европейския парламент, все повече решения се взимат с квалифицирано мнозинство, създава се Комитет на регионите, Съда на ЕО придобива основна роля във функционирането ѝ, като се създава правна рамка неговите решения да оказват влияние върху страните-членки и да се следи спазването и прилагането на европейското право. Разширяват се правомощията на ЕС, като все повече сфери на сътрудничество са включени към изключителната и споделената компетенция. Към първата влизат пазарното регулиране (вътрешния пазар), Рибарството, Валутен съюз, Външна търговия, Селско стопанство и Митнически съюз. В тези сектори ЕС има изключително право да диктува на държавите-членки политиката на развитие, както и да налага законодателството на национално ниво. В сферите със споделена компетентност между Съюза и страните-членки попадат: Регионална политика, Правила за конкуренция, Промисленост, Околна среда, Условия на труд, Защита на потребителите, Енергетика, Транспортна политика, Валутна политика и Външна политика. При тази компетентност ЕС също има влияние, но не безусловно. Следва ограничената компетентност, която обхваща Здравеопазване, Образование, Отбрана, Борба с престъпления извън установените граници и Социална политика. Извън обхвата на европейската политика (без компетентност на ЕС) остават Правата на човека и гражданските права, Жилищната политика и Борбата с престъпления извън установените граници. Договорът от Маастрихт въвежда и Валутния съюз, като поставя

основите за бъдещото въвеждане на единна парична обменна единица в Общността – Еврото. Сътрудничеството между отделните страни-членки в Общността остава на междудържавно ниво.

През 1997 г. в Амстердам е подписан нов договор за функциониране на ЕС, който влиза в сила на първи май 1999 г. *Договорът от Амстердам* въвежда възможността на стъпаловидна интеграция на държавите-членки („Компромис от Амстердам“), породена от факта, че някои страни не искат да участват във всички политики на Съюза. Пример за изключенията са Великобритания и Дания по отношение на валутната политика; за Франция - „Компромиса от Люксембург“ и др. Към днешна дата Европейската комисия (ЕК) лансира един от възможните сценарии за развитие на ЕС в публикуваната „Бяла Книга“ – „Тези, които искат да правят повече, правят повече“ или казано по друг начин „Европа на няколко скорости“ би означавало отделни страни-членки да засилят интеграцията по между си и да оформят отделно ядро в Общността, а другите държави да стоят встрани от някои политики и да догонват по-развитите и проевропейски настроени страни-членки. Можем да отбележим, че този модел е залегнал още преди десетилетия с Амстердамския договор.

Междувременно, на първи януари 1995 г. към Общността се присъединяват три нови страни-членки – Финландия, Австрия и Швеция. Предстои подготовката и за най-голямото разширяване на ЕС на Изток с дванадесет нови държави. Неспособността на Договора от Амстердам да подготви институционално и функционално Съюза за такова мащабно разширение предизвиква бързото сформирание на нова конференция, отговаряща за подготовката и подписването на нов договор, малко след като Амстердамския влиза в сила. Други постижения от Договора са свързани с възможността на дадена държава да не гласува в Съвета по даден въпрос, но по този начин да не се възпира възможността за вземане на решения. Правото на вето обаче остава да важи. Приет е и Пакта за стабилност и заетост, чиято функция е да следи дали правителствата на отделните страните-членки спазват ежегодно поставените им приоритети от Съвета на министрите на ЕС. Изготвят се веднъж в годината доклади и Съвета ги гласува с квалифицирано мнозинство, като може да отправя препоръки към националните правителствата. Можем да кажем, че Амстердамския договор не успява да

отговори на важни за развитието на Общността въпроси, като разширяване на политическите сфери, в които Съветът на министрите вземат решения с квалифицирано мнозинство в стълба на Европейската Общност (ЕО). Остава нерешено разпределението (претеглянето) на гласовете в Съвета, както и въпроса със състава на Европейската комисия след очакваното разширяване на ЕС с двойно повече страни-членки. Прави се неуспешен опит и Западно Европейския Съюз (ЗЕС)⁹ да бъде изцяло интегриран в Общността.

През 2001 г. е подписан нов Договор във френския град Ница, в сила от първи февруари 2003 г., като целта е да се даде отговор на останалите нерешени от Амстердамския договор казуси по отношение големината и състава на ЕК, разпределението на гласовете в Съвета, възможността да се разшири вземането на решения с мнозинство, възможността за ускорено сътрудничество между страните-членки (стъпаловидна интеграция) и др. Решаването на тези проблеми би отворило пътя към по нататъшна и задълбочена интеграция на фона на очертаващото се разширяване на Съюза. Взимат се решения за периода след 2005 – 2007 г., когато трябва да се присъединят България и Румъния броят на броя на еврокомисарите да отговаря на броя на страните-членки, така че всяка държава да има право да изпрати само един представител в бъдещата ЕК. Определя се броя и на депутатите в бъдещия Европейски парламент (ЕП) на 732 души, като се намалява дисбаланса между представителността в европейската институция на големите и малките по територия страни, старите и новите страни-членки. По отношение на начина на гласуване в Съвета с квалифицирано мнозинство е взето решението, след всяко последващо разширяване на ЕС, броя на гласовете да се преразглежда. Към онзи момент мнозинството гласове за вземане на решение представлява 62 % от общото население на Съюза. Въпреки поставените си амбициозни цели, Договорът от Ница не успява да подготви институционално ЕС в цялост.

Това налага идеята за свикване на *Конвент*, чиято цел отива много по-далеч от досега познатия интеграционен модел на база договорни спогодби. В ЕС се заговаря за изготвяне на Европейска конституция. Тогавашния френски Президент Жискард д'Естен

⁹ Организация, прекратила съществуването си през 2011 г.

свиква първото заседание през март 2002 г. В състава му влизат по един представител от всяка една страна-членка, към онзи момент това са петнадесет държавни и правителствени глави; тридесет члена от националните парламенти, т.е. по двама от всяка една държава участник; шестнадесет члена от ЕП и двама представители на ЕК. Като наблюдатели участват също трима представители на Икономическия и социален комитет и шестима от Комитета на регионите. Идеята за свикване на Конвента е за първи път да се даде възможност за по-широка обществена дискусия за бъдещето на ЕС и модела на неговото развитие, като в процеса се ангажират и гражданството от страните-членки. Цели се намаляване на бюрокрацията и опростяване на европейските закони за по-доброто функциониране и взаимодействие на европейските институции при обслужване на интересите на гражданите на ЕС. След трудни преговори и отстъпки, за някои страни-членки през октомври 2004 г. бива парафиран *Договора за Европейска Конституция*. Следва продължителен процес на ратификация на документа от националните парламенти, а в някои страни на ЕС и след като бъде подложен и на гражданско одобрение чрез референдум. Така след успешна ратификация от Литва, Унгария, Словения, Италия, Гърция, Словакия, Испания (утвърден с референдум от 76,73 % „за”, „против” 17,24%), Австрия и Германия, следват две последователни неуспешни народни допитвания в две от страните основателки на ЕС – Франция и Холандия. Във Франция резултатът е 54,87 % против, за - 45,13 %, . Още по категоричен е отказът на холандските избиратели: 61,8 % са против и 38,2 % в подкрепа на Договора за Европейска Конституция. След направено *социологическо* проучване сред френските избиратели, каква е причината да се отхвърли Договора се разбира недвусмислено, че вътрешнополитически за страната пристрастия са оказали влияние при този избор. Недоволството на французите от политическото статукво и възможността, използвайки европейския референдум, да окажат натиск върху собственото си правителство изиграват съществена роля при вота. Друга причина е несигурността и страха сред гражданите на старите страни-членки от непрекъснатия процес на разширяване на ЕС (десет нови държави се включват в Съюза на първи май 2004 г., следвани от България и Румъния през 2007 г.), и особено що се отнася до възможността за присъединяване на Турция към Общността. Страхът от загуба на работни места, в следствие угрозата от

заливане на пазара на труда с евтина работна ръка, поражда сред гражданите евроскептицизъм и дори ксенофобски настроения. След неуспешния опит за ратификация на Конституцията на Европа настъпва двугодишен период на размисъл, в който политическата класа трябва да вземе решения за излизане от кризата, в която е изпаднала след Договора от Ница и невъзможността на институциите на ЕС да функционират рационално особено след голямото разширяване на Изток.

Така се стига се до подписването на действащия и в момента *Договор от Лисабон (2007 г.)*, в сила от първи декември 2009 г. Лисабонският договор (ЛД) се яви логично продължение в хронологията от промени на основополагащите договори за организацията и функционирането на Съюза. С него са променени редица основополагащи принципи и с него се въвеждат промени на институционалното ниво, в общото функциониране и организация на Съюза и в начина на вземане на решения в Съюза.

За Договора от Лисабон (2007 г.)

Причините за промените, въведени с Лисабонския Договор, трябва да се търсят в необходимостта да се продължат реформите с разширяването на ЕС и неуспеха по ратификацията на Конституционния договор, която имаше същите цели - усъвършенстване процесите на управление, адаптиране процесите на вземане на решения по краткосрочните и перспективните цели за развитие на Съюза и да поставяне началото на изчистване на основополагащите за държавна формация принципи. С приемане на Договорът от Лисабон, въпросът „как трябва да продължи да функционира ЕС“ не е изчерпан и остава актуален и понастоящем. В последните години след решението на Великобритания да напусне Съюза вече се говори за смяна на модела, предвиден в Лисабонския Договор и необходимост от сериозни реформи в Съюза. С приемане на Договорът от Лисабон, въпросът „как трябва да продължи да функционира ЕС“ не е изчерпан и остава актуален и понастоящем. В последните години след решението на Великобритания да напусне Съюза вече се говори за смяна на модела, предвиден в Лисабонския Договор и необходимост от сериозни реформи в Съюза.

Договорът от Лисабон има за база текстове, залегнали в проекта за Европейска Конституция, променя досега действалите договори, а не да ги заменя изцяло, както е

било предвидено в Конституционния договор, предложен от Конвента. Разбираемо отпадат редица понятия от гласуваната от много държави Конституция: заменя се понятийно длъжността „Външен министър” с „Върховен представител във външните отношения и политиката за сигурност”; нормативно „Европейски закони” е променено с „разпоредби, правно обвързващи актове”; Хартата за основните човешки права е приложена, като анекс към Договора, а не е поместена директно в него. Основните области на промени могат да бъдат обобщени, както следва:

Първо, В областта на легитимността и представителността на ЕС като юридическо лице.

След влизането в сила на Лисабонския договор ЕС получава статут на юридическо лице и се легитимира правния статут на ЕС като представител на общността от държави. Съюзът замества Европейската общност (Европейската общност единствена има до този момент правосубектност), като неин правоприемник. Договорът от Лисабон премахва разграничаването на трите стълба в ЕС от Маастрихтския договор и по този начин включва и външната политика на Съюза чрез новоучредената Европейска външна служба в правовата му рамка. Следва да се подчертае, че сливането на стълбовете след Лисабонския договор *не означава сливане на процедурите*, според които се вземат решенията и се запазват особените процедури за общата политика в областта на външните отношения и сътрудничеството в рамките на втория и трети стълб остава по своя характер *междудържавно*. Това от своя страна позволява подписването на международни договори и представителството на Съюза в редица международни организации, като например Г-7, Г-20, Съвета за Сигурност към ООН и др.

Второ, Промени в компетентностите и правомощията на ЕС в отделните политики. С Лисабонския Договор още повече се разширяват правомощията на ЕС при разделяне на компетентностите с държавите членки, като вече почти няма област, по която ЕС да не взема отношение под някаква форма. Под *изключителната компетентност* на ЕС са включени: митнически съюз, установяване на необходимите за функционирането на вътрешния пазар правила относно конкуренцията, парична политика на държавите приели еврото, опазване на морските биологични ресурси, обща търговска политика. *Споделената компетентност* между ЕС и страните-членки според

Лисабонския Договор покрива: вътрешен пазар, социална политика, селско стопанство и рибарство, околна среда, защита на потребителите, енергетика, пространство на свобода, сигурност и правосъдие и др. *Ограничената компетентност* на ЕС е свързана с подобряване и защита на човешкото здраве, промишленост, култура, туризъм, общо и професионално образование, младеж и спорт, защита от природни бедствия и др.

Трето, В областта на организацията и управлението на Съюза. Лисабонският Договор определи основните институции на Съюза и въведе нови важни промени в организацията на евроинституциите, процесите на вземане на решения в законотворческия процес и дейностите по управление и контрол. По този начин се регламентира мястото на основните институции в цялостната политическа и институционалната система на Съюза.

Договорът от Лисабон определи броя на *официалните европейски институции* на *седем*: Европейски парламент (ЕП), Европейска комисия (ЕК), Съвет на Европейския съюз, Европейски съвет, Съд на ЕС, Европейска Централна Банка и Сметна палата на ЕС. Накратко ще разгледаме какви промени претърпяват те след влизането в сила на Договора.

Европейският парламент (ЕП) придобива изключителна важност с влизането в сила на Лисабонския договор, като неговите правомощия в законодателния процес се изравниха с тези на Съвета на ЕС. По този начин бе направена крачка в посока на повишаване на обществения контрол върху дейността на Съвета и Комисията (предвид пряката избираемост на депутатите в Парламента от гражданите на Съюза), въпреки че този контрол е доста опосредстван в цялата система на вземане на решения и контрол при изпълнението им на много нива. Всички решения на Съвета преминават през съгласуване с ЕП и не могат да се превърнат в закон, ако нямат одобрението му. В чл. 294 от Договора е въведена „обикновената законодателна процедура“, която по своему замества предишната „процедура за участие в съвместни решения“. Към компетенциите на вземане на решения от ЕП са включени още аграрната политика, бюджета на ЕС, сътрудничество по правни и наказателни дела (участвали при предишните Договори в третия стълб) и др. Преизчисляването на броя на местата на депутатите в ЕП, подпомага за по-правилното им разпределение между големи и малки страни-членки. България

получава едно място по-малко от осемнадесет на седемнадесет. Лисабонският договор намалява представителността в ЕП и на държави, като Германия, чийто брой от деветдесет и девет народни избраници преобразува на деветдесет и шест. Някои малки по територия страни-членки, като Люксембург, Малта, Кипър и Естония се възползват от промените и получават един депутат повече и достигат броя от пет на шест.

В исторически план ЕП извървя дълъг път на увеличаване на правомощията по *утвърждаване на състава на Европейската Комисия и нейното ръководство* – от право на становище по програмата на ЕК (1981 г), неговото одобрение като задължително изискване за назначаване на председателя и членовете на Комисията като колективен орган преди избор от държавите-членки (1992 г), изслушванията на номинираните за членове на Европейската комисия (1994 г) до избора на председател на Комисията в съответствие с резултатите от изборите за Европейски парламент (по Лисабонския договор, 2007 г.) и утвърждаване състава на Комисията.

Европейската комисия претърпява несъществени промени с приемането на Договора от Лисабон за разлика от някои други официални европейски институции. Основната трансформация залегнала в Договора не се реализира след отхвърлянето ѝ на Ирландския Референдум, а именно решението за намаляване броя на Комисарите на 2/3 от броя на страните-членки и по този начин недопускането на всяка една държава да изпрати свой представител в нея. Тази промяна е целяла по-добра функционалност на ЕК, но остава неосъществена.

Важна и осъществена промяна е засилването на ролята (властта) на Президента на ЕК спрямо другите Комисари с цел определяне водещите насоки на действие на Комисията.

С Договора от Лисабон се намаляват случаите на изключение, в които Съветът може да отправя законови предложения (като пример вътрешната и правна политика е включена в общностното право след премахването на третия стълб). Това право се концентрира почти напълно в ЕК, която предлага проекти за нови закони за утвърждаване от Съвета на ЕС и ЕП (обикновена законодателна процедура).

Съветът на Европейския съюз продължава да изпълнява задачите си заедно с ЕП по утвърждаване законите в ЕС, като Договорът от Лисабон променя само

процедурите при вземане на решения, на които ще обърнем специално внимание по-нататък в текста (обикновената законодателна процедура).

Ротационното председателство продължава да е в сила като на всеки шест месеца дадена страна-членка го поема за да организира редица организационни срещи (Съвети на Министрите по ресорните на ЕС политики), председателствани от Министъра по ресор на страната домакин (председателстваща Съвета).

Въвеждането на длъжността на Върховен представител за външна политика и политика на сигурност, както и създаването на Съвет за външни работи, определя качествено изменение във функционирането на вече бившия „Съвет за общи работи и външни отношения“. Той е разделен на две, като „Съветът за общи работи“, който продължава да функционира по стария начин на ротационен принцип, е председателстван от външните министри на страните-членки. Новосъздаденият „Съвет за външни отношения“, с постоянен председател, който отговаря за външната политика и за представителността на ЕС в международни организации, води преговори за сключване на международни договори, търговски споразумения и др.

Европейският Съвет е новосъздадена институция с Договора от Лисабон, като един от официалните органи на Съюза. Европейският Съвет се явява в ролята на върховен политически орган на ЕС, независимо че няма законодателни или изпълнителски функции в управлението. За разлика от Съвета на ЕС, тук има постоянно избран Президент, чиято мандатност е от две години и половина с опция за преизбиране. Той организира срещите на върха, където ръководителите на страните-членки определят централните насоки на развитие на интеграционния процес в Общността. С този пост се цели устойчивост в политиката на ЕС и приемственост при ротационните председателства.

За Съда на ЕС. С Лисабонският договор не се изменя по същество структурата на Съда, но с направените промени се обединяват трите разновидности на тази институция на ЕС. В чл. 19 от ДЕС юридически се закрепва тази промяна като се цитира, че *Съдът на ЕС* се състои от *Съд*, *Общ съд* и *специализирани съдилища*. Преименувани са и техните наименования като Съда на Европейските общности е

преименуван на Съд на Европейския съюз, а Първоинстанционния съд променя името си на Общ съд.

За другите официални институции - Сметната Палата на ЕС и Европейската Централна Банка. С Лисабонският договор не настъпват съществени промени във функциите и статута на тези две основни институции.

Четвърто, Промени в процесът на вземане на решения. Лисабонският договор направи много важни промени в процеса на вземане на решения по управлението на ЕС в *две насоки*. А именно промени в начина на *изчисляване на гласовете в Съвета* при вземане на решения с квалифицирано мнозинство и *разширяването на обхвата на областите*, в които се изисква квалифицирано мнозинство. Въведен беше принципът на нареченото „двойно мнозинство“ при претегляне на гласовете в процеса на вземане на решения. За квалифицирано мнозинство при гласуване е необходимо гласуване от поне 55% от държавите-членки, комбинирано с покриване изискването тези държави да представляват поне 65% от населението на ЕС. При промяна на състава на Съюза с нови членове до 2017 г. договорът предвижда адаптиране на системата на изчисляване. Този нов подход дава предимство на по-големите, по-многобройните и гъсто населени страни-членки. Помага на по-големите европейски държави да прокарат решения в Съвета на база на по-голямата тежест на техния глас в съответствие с броя на населението в процентно съотношение спрямо останалите гласове. По настояване на Полша нейното цялостно прилагане е отложено до 2017 г. Промените, които разширяват областите на вземане на решения с квалифицирано мнозинство са не по-малко важни. Така например се намалява броя на вземаните с единодушие решения в 24 области (преди всичко в сферата на сигурността, външните отношения, контрола по границите и правосъдието и т.н.) и се добавят нови 20 случая на прилагане на този начин на вземане на решения.(в области като енергетиката, хуманитарната помощ, гражданската защита и т.н.).

В областта на съвместното вземане на решения Договорът от Лисабон съставлява нов важен етап от видимия процес за разширяване на правомощията на ЕП. Съвместното вземане на решение със Съвета на ЕС (сега „обикновена законодателна процедура“) и вземане на решения. Съвместното вземане на решения на ЕП със Съвета на ЕС се

осъществява с обикновената законодателна процедура (бивша „процедура за съвместно вземане на решения“), въведена още с Договора от Маастрихт (1992 г.) и в последствие опростена с Договора от Амстердам (1999 г.). С Договора от Лисабон тя стана *най-използваната процедура и се превърна в основна законодателна процедура*. В Глава Втора ще се спрем по-подробно на същността на тази процедура и ще направим анализ на нейната ефективност.

Пето, Органи за управление. Лисабонският договор регламентира избора и функционирането на редица управленски органи и тяхното ръководство. След Лисабонския Договор Европейския Съвет има постоянен Президент с мандат от 2 и половина години, въведена е длъжността на Върховен представител във външните отношения и политиката за сигурност с големи правомощия в ресора, разработени са процедурите за отчетност и т.н.

Шесто, В областта на общественения контрол. С Лисабонският Договор се дадоха допълнителни контролни функции на *националните парламенти на страните-членки*. Формално погледнато, националните парламенти на страните-членки не са институции на ЕС, но те имат свои правомощия и задачи в сложната институционална система на Общността и включването им позволява да бъде изследвано основополагащото разбиране за ЕС, като политическа система от множество равнища. Лисабонският договор въведе¹⁰ и клаузи за повишаване възможността на националните парламенти да контролират в определена степен действията на Съвета и ЕП в законодателния процес (и играещата много важна роля ЕК). Промяната предвижда, проектите за законодателни актове да се представят не само пред Съвета на ЕС и ЕП, а и пред националните парламенти на държавите-членки. Националните парламенти получиха правото да проверяват проектите за закони за спазване *принципа на субсидиарността* и да възразяват при съмнение за нарушение. Тази възможност за дискусии и формулиране на възражения още в етапа на разработването на нормативни актове и регламенти е положителна крачка към намаляване на напрежението между двете основни нива в институционалната система. Националните парламенти получиха правото на мотивирано становище до Президента на Комисията, Съвета и ЕП, с което да дадат

¹⁰ С Протокол № 1 *Относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз*.

своята оценка, доколкото предлагания проект за законодателно решение е в съответствие с принципа на субсидиарност. За целта се налага да бъдат направени проверки за това съответствие и преценка дали не е по-удачно да се вземат мерки на национално ниво, вместо на европейско. В резултат, ако *една трета от общия брой гласове в националните парламенти*, или *една четвърт при проекти на законодателни актове*, засягаща *пространството на свобода, сигурност и правосъдие* счита, че е нарушен *принципа на субсидиарност*, Комисията е длъжна да преразгледа своето становище и да докаже (или не), че предложението е съобразено с принципа на субсидиарност.¹¹ В Протокол №1, Дял II, се съдържат и определенията, принципно определящи тясното сътрудничество и обмяната на опит между ЕП и националните парламенти. Описаните процедури, известни като „жълт картон“ и „оранжев картон“, спомагат за коригиране на проекторешения, нарушаващи принципа за субсидиарност, и така подпомагат тяхното гласуване, улесняват последващото прилагане на взетите решения след ратификация и включване на тези регулации в националните законодателства. Този вид контрол, макар и незадължителен за решенията на европейско ниво, е в известна степен пълномощията на европейско ниво, но следва да се разглежда като стъпка по пътя на усъвършенстване на цялостния законодателен процес в Съюза и за засилване на косвения обществен контрол върху дейността на Комисията и Съвета. За мнозина политици и анализатори засилването на ролята на националните парламенти е основният работещ способ гражданите да участват в процесите на управление на Съюза при условията на представителната демокрация.

Друго направление на обществения контрол, което е принос на ЛД, е *Единната гражданска инициатива (ЕГИ)*. Тя е въведена с цел демократизиране на управлението на Съюза и възможността за гражданите да участват по дадени въпроси чрез използване механизма на референдумите. За пръв път 1 милион граждани от значителен брой държави имат право да отправят към ЕК предложение за нормативно уреждане на дадени въпроси. На процедурите на този процес и сроковете за отговор и действия от страна на евроинституциите ще се спрем по-подробно при анализа на политическата система на ЕС по-долу.

¹¹ Протокол № 2, Относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, член 7.

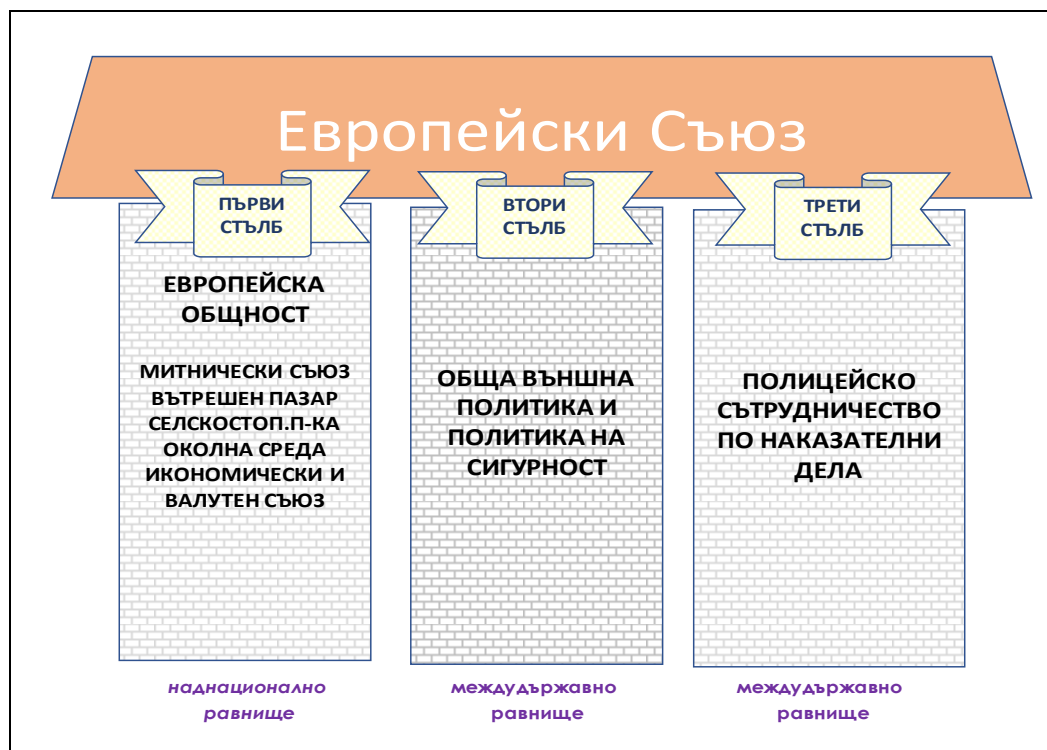
Седмо, Лисабонският договор формализира за пръв път процесът на *доброволно напускане на държава-членка от ЕС* като регламентира условията и процедурите от вземането на решение и подаване на заявление от дадена страна за преустановяване членството ѝ в Съюза, процедурите за водене на преговори по това напускане и т.н.

Реализацията на всички тези промени ще бъдат анализирани в настоящата дисертация и ще бъде направена оценка доколко, поставените цели са довели до положителни резултати в развитието на политическата и институционалната система на ЕС.

III. СТРУКТУРА НА ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ (3-те основни стълба)

Историческото развитие на ЕС, както вече проследихме, доведе до днешната структура на Съюза и неговата политическа система, които изследователите оприличават на сграда, крепяща се на три колони (стълба) – *единен пазар* („*първи стълб*“), *сътрудничеството между държавите-членки в областта на правосъдието и вътрешните работи* („*втори стълб*“) и *обща външна политика и политика за сигурност* („*трети стълб*“).

Таблица 2. Структура на Европейския Съюз (*трите стълба на Съюза*)



1. Европейска общност (*първи стълб*)

Първият стълб, основен за ЕС, е Европейската общност, регулираща функционирането на единния общ пазар на Съюза с основополагащите принципи за свободно движение на стоки, услуги, капитали и хора, общи правила и свободна конкуренция.

Основните институции, които формират политиката са: ЕП, Съветът и ЕК. Съществуват и три групи специализирани комисии. Първата е в юридическия сектор - Съдът на ЕК и първоинстанционният съд, втората – Сметната палата и третата – Европейската централна банка. Тези институции са създадени за да играят важна роля в Първия стълб на Съюза. Те имат по-ограничена роля във Втория и в Третия стълб. Тук следва да подчертаем, че гореказаното не се отнася до съвета, доколкото той е основната законодателна институция в тях.

2. Обща външна политика и политика за сигурност (*втори стълб*)

След Договора от Маастрихт (1993) Европейското политическо сътрудничество (ЕПС) се преименува в Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС), известна още като *Втори стълб на Европейския съюз*.

За разлика от другите политики на Съюза, Общата външна политика и политиката на сигурност не се осъществява при спазването на законови разпоредби (регламенти, директиви и т.н.). Международната политика се осъществява в един непрекъснат процес на обмяна на информация и мнения до уеднаквяване на националните становища. В тази област се използват съвместни действия, общи позиции, становища и декларации, както и заключения на Европейския съвет и на Съвета, които се явяват инструментариума за общи действия.

3. Зона на свобода, сигурност и правосъдие (*трети стълб*)

Реализацията на принципа за личната свобода на придвижване в ЕС и премахването на проверките по бившите държавни граници постави осезаемо въпросите за сигурността на страните-членки и нейните граждани. Външните граници на Съюза са обект на много допълнителни мерки със съвместните усилия на всички държави-членки. Ето защо усилията в областта на правосъдието и вътрешните работи на ниво ЕС са от съществено значение.

Свободата на движение е лишена от смисъл, ако гражданите на Европа не са защитавани от правна система, на която еднакво могат да разчитат, за да живеят в безопасност. Трите идеи - за свобода, сигурност и правосъдие, фактически се явяват здраво свързани и изискват целенасочени общи действия и правила.

Исторически, дейностите в тази област не са в дневния ред при създаването на Европейската икономическа общност, но с времето става ясно, че свободата на придвижване означава и осигуряване на всеки и навсякъде в Европейския съюз еднаква защита и еднакъв достъп до правосъдие. Така в първоначалните договорености от Рим са добавени съответни поправки: най-напред чрез Единния европейски акт (1986), а по-късно и с Договорите от Маастрихт (1992), Амстердам (1997) и Ница (2001).

След срещата на 15 и 16 октомври 1999 в Тампере (Финландия) Европейският съвет взема решение за една много ясна и амбициозна програма за действие от 60 мерки в областта на правосъдието и сигурността в ЕС. Мерките следва да бъдат приложени до 2004 година, за да превърнат Съюза в "територия на свобода, сигурност и правосъдие".

С Лисабонския договор ЕС получава статут на юридическо лице и това му позволява по-голяма свобода във външните отношения и международните договорености.

IV. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Политическите науки разглеждат Европейския съюз, като уникален и мащабен проект в демократична Европа. Уникален както по своя мащаб, така и по своя характер. Като доброволна политическа и икономическа интеграция между държавите на Европа той променя разбирането за политическа система, която не е базирана на държавата като нейна основа. За доказване или опровергаване на това твърдение редица изследователи¹² правят сравнение между класическите политическите системи на държавно ниво и политическата система на ЕС. На тази основа те отговарят на основния въпрос – има ли въобще политическа система на ЕС и как се комбинира с политическите системи на държавите-членки?

¹² Хикс, Саймън. Политическата система на Европейския съюз. Изд. Парадигма, София 2007;
Валтер ван Гервен. Европейският съюз: Политическа общност на държави и народи, ЛИК, С., 2007;
Pollack, M., 2005, Theorizing the EU: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance

В нашето изследване ние също ще използваме сравнителен подход, за да направим необходимите обобщения и заключения. Ще разгледаме последователно приликите и различията между класическите политически системи и политическата система на ЕС.

Основополагащи характеристики за политическите системи от демократичен вид включват следните четири главни елемента:

- Налице е стабилна система от институции за колективно вземане на решения с набор от правила, които управляват взаимоотношения между тези институции;
- Гражданите и социалните групи постигат политическите си желания и цели директно или чрез специални организации (политически партии, групи) в рамките на политическата система;
- Взетите колективни решения в политическата система са от съществено значение за определяне на социалните и политическите ценности в обществото и влияят върху разпределение на икономическите ресурси;
- Взаимодействието между политическите продукти (резултати) и претенциите (изискванията) към системата е непрекъснат процес за генериране на нови решения.

За да направим по-детайлен анализ на политическата система на ЕС трябва да дадем първо отговор на следните въпроси:

- Какви са специфичните характеристики на политическия процес и как протича той в ЕС – непрекъснатото взаимодействие национално-общоевропейско и борбата за засилване на европейското; най-новите концепции, които следват различията бедни-богати, север-юг; европейските избори, които се negliжират от гражданите на отделните страни членки;
- Каква е спецификата на политическата система на ЕС при отсъствието на реална държава на европейско ниво. Вече анализирахме основните теории, концепции и доктрини за евроинтеграция;
- Кои са участниците в политическия процес на ЕС и каква е формата на тяхното участие;

- Каква е структурата на политическата система на ЕС. Тук всеки елемент значително се различава от класическите политически системи при националните държави.

Същността на политическата система на Европейския съюз (ЕС) изисква друг подход за изследване. Вече подчертахме, че ЕС като уникален проект с функциониращи институции и специфичен политически процес притежава политическа система, която съчетава основни характеристики на класическите национални държави с редица специфични за него характеристики. Като специфични характеристики можем да посочим:

- ЕС е политическа общност на различни държави и народи, прилагачи общи ценности и политики;

- ЕС е *Съюз* с парламентарна форма на управление без да има характеристиките на „голяма“ или „свръх голяма“ наднационална държава;

- ЕС е „гражданска“, а не „национална“ държава, и е политическа организация в процес на непрекъснати промени, усъвършенстване и интегриране;

- Политическата система на ЕС се реализира на две основни нива във взаимна връзка и въздействие – националните държави и наднационалните европейски институции. Ролята на регионите в системата непрекъснато се увеличава

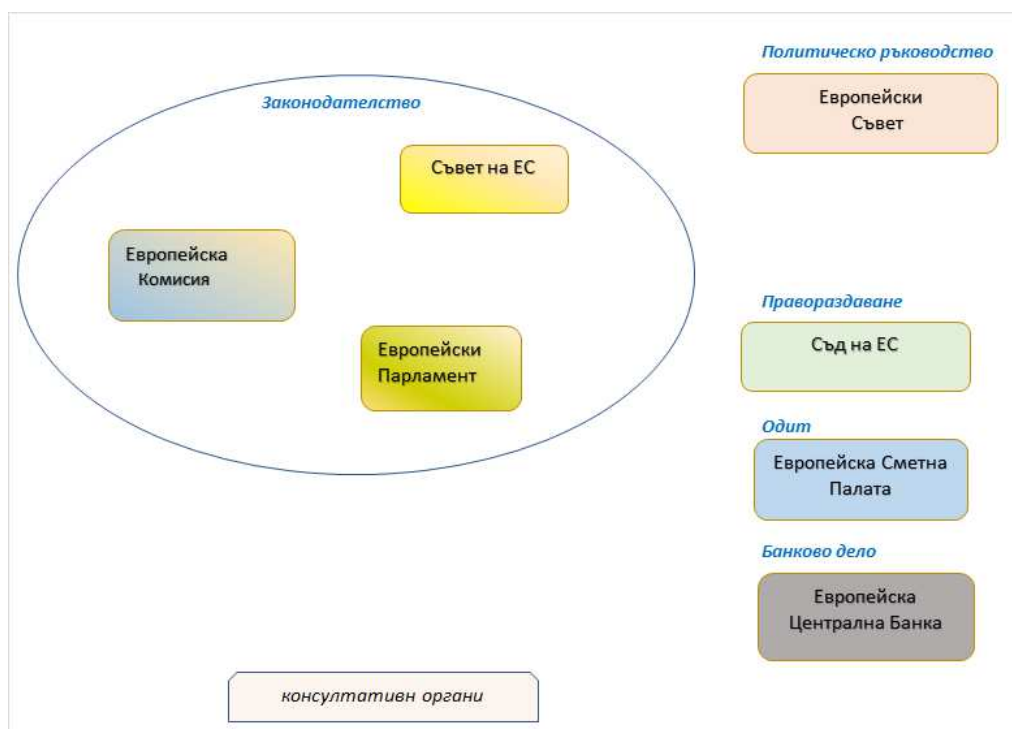
- В Парламента на ЕС са представени политически партии, които са групирани основно около демократичните ценности, а не около тяснопартийни интереси. Пряко избраните в отделните държави депутати формират т.н. „партийни фамилии“ , но все още основно застъпват и защитават националните интереси на държавите, които представляват.

Политическият процес и политическата система се свързват неотменимо с държавата, но изследването на политическата система на ЕС изисква да се анализират преди всичко специфичните му особености предвид факта, че ЕС не е държава или разновидност на държава от класически вид. Сравнителният анализ доколко традиционните разбирания за политическа система са приложими и къде следва да се прилага нов, нетрадиционен подход следва да доведат до съответни изводи какъв е политическият процес и политическата система в новото образувание ЕС.

1. Институции за управление на Европейския Съюз

С Договорът от Лисабон (в сила от 1 декември 2009 г.), политическата система на ЕС се променя в посока увеличаване броя на официалните институции на Европейския съюз на седем: Съвет на Европейския съюз (Съвет на министрите), Европейски съвет, Европейски парламент (ЕП), Европейска комисия (ЕК), Съд на Европейския Съюз, Сметна палата на Европейския съюз и Европейска централна банка (ЕЦБ).

Таблица 3. Органи за управление на ЕС



1.1. Съвет на Европейския Съюз (Съвета)

Съветът на ЕС е със седалище в Брюксел (Белгия). Съветът на ЕС заседава по следните въпроси: общи въпроси; външни работи; икономически и финансови въпроси; правосъдие и вътрешни работи; заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси; конкурентноспособност; транспорт, телекомуникации и енергетика; селско стопанство и рибарство; околна среда и образование; младеж, култура и спорт.

Съветът на ЕС представлява правителствата на държавите-членки и осигурява изпълнението на взетите решения и приетите европейски закони на национално ниво.

Съветът (заедно с ЕП), е един от двата основни законодателни органи на Съюза. Вменените му правомощия го правят значима институция в системата на управление на ЕС.

Всяка страна-членка изпраща свой представител (министър от съответната държава-членка по ресор) на заседанията на Съвета на ЕС. Основните дейности на Съветът на ЕС са да приема законите на ЕС (съвместно с Европейския Парламент, да координира общите икономически политики на страните, да подписва споразумения между ЕС и други (трети) страни, да одобрява годишния бюджет на ЕС, да разработва външната и отбранителна политика на Съюза. Съвета координира и сътрудничеството между съдилищата и полицейските сили на държавите-членки и др.

Съветът, заедно с Европейският Парламент приема законите на ЕС, предложени от другия много важен орган на ЕС – Европейската комисия. Съвместната процедура на вземане на решения между Съвета на ЕС и ЕП с влизането в сила на Договора от Лисабон е наименувана „Обикновена законодателна процедура”, която ще разгледаме по-подробно в последствие.

Таблица 4. Съвет на Европейския Съюз



1.2. Европейският съвет

Европейският съвет, една от седемте официални институции на Съюза след Лисабонския договор, е *основен политически орган* за определяне на бъдещите насоки за развитие на Съюза. Той провежда заседанията си четири пъти годишно в Брюксел, но при необходимост може да бъде свикано извънредно заседание. Всяка страна е представена спрямо своята конституционно правна уредба от свой представител - Министър председател или Президент в зависимост от това дали става въпрос за Парламентарна или Президентска Република. Като пример можем да посочим Германия и Франция, едната е представена в Съвета от Министър председател (Канцлер), а другата от Президента на Републиката. Председателят на Европейския съвет е мандатна длъжност от две години и половина с възможност за преизбиране. Основна функция на Европейския съвет е да дава необходимия тласък за развитие на ЕС, като определя неговите общи политически, насоки и приоритети. В Европейския съвет взимат участие освен правителствените ръководители на държавите-членки и Председателят на Европейската комисия, Върховният председател на ЕС за външните работи и политика на сигурност и неговият Председател. Съветът изглажда конфликти, породени на по-долни нива, например сред министрите по ресори в Общността. Освен това, макар да няма законодателна функция, Европейският Съвет влияе в голяма степен на политическия дневен ред на Съюза в политическата, икономическата и обществената сфера на развитие. Във Външната политика той е основно действащо лице, що се отнася до разширяването на ЕС и договорните промени. Европейският Съвет назначава своя Президент, Президента на ЕК и Върховния представител за външните работи и политика на сигурност. Европейският съвет приема решенията си с единодушие, но в някои случаи се гласува с квалифицирано мнозинство в зависимост от разпоредбите в Договора за функционирането на ЕС.

Европейският съвет определя водещите линии на политика на Общността. Той приема декларации или резолюции, в които официално са изразени позициите на държавните и правителствени лидери.

Таблица 5. Структура и състав на Европейския Съвет



1.3. Европейска комисия (ЕК)

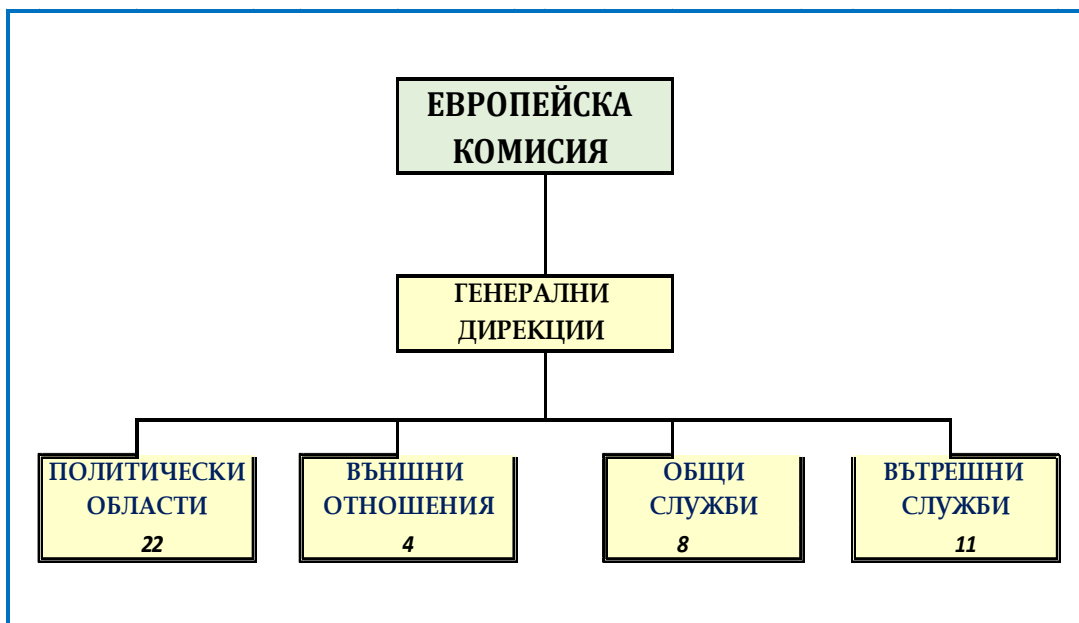
Европейската комисия е понастоящем единствения *орган на наднационално равнище*. Членовете ѝ отговарят на броя на страните-членки в ЕС. Всяка страна е представена с еврокомисар по ресор предложен от националните правителства на страните членки. Срокът, за който еврокомисарите изпълняват длъжностите си, е пет годишен. Работата на комисарите се подпомага от близо двадесет и три хиляди служители наети в евроинституцията.

Председателят на ЕК се номинира от Европейския съвет и се избира от Европейския Парламент с квалифицирано мнозинство. Обикновено той е от партията спечелила най-много гласове на изборите за нов Европейски парламент.

Всяка страна-членка на ЕС, според Лисабонския договор, има право да предложи по един комисар, а ЕП решава за какъв ресор той да отговаря в бъдещата ЕК. Преди да бъдат утвърдени комисарите се изслушват от парламентарните комисии, които се занимават с неговия ресор и преценяват дали е достоен и отговаря на изискванията да заема ръководния си пост в Комисията. В писмена форма комисарите дават отговори на пет въпроса, като парламентарните комисии могат да поискат допълнителна информация от номинираните комисари при условие, че е необходимо и сметнат че отговорите им не са докрай задоволителни.

Всяко решение на Съвета *трябва да произтича от предложение на Комисията* (тя предлага нови закони на Парламента и Съвета). Тя играе ролята на движеща сила в интеграцията със своите предложения за развитието на съюзната политика. Нейно е правото да определя дневния ред, да представя предложения в определен срок и да свързва в едно различни под инициативи, това ѝ придава значително влияние в законодателния процес. Комисията съблюдава също така прилагането на договорните разпоредби и взетите от органите на ЕС решения, и може в случай на установени нарушения да свика Съда на ЕС. Тя представлява Съюза в рамките на ГАТТ/WTO (Общо споразумение за митата и търговията/Световна търговска организация), както и в международни организации. Отчасти това ѝ право се осъществява заедно с държавите-членки. Тя е и изпълнителен орган за провеждането на политиката на Съюза. Това включва както ръководенето на финансовите средства, така и провеждането на общите политики. Това естествено не означава, че Комисията сама поема надзора над изпълнението на безбройните предписания и директиви. Поради персоналната си обезпеченост тя не би била способна на това. Тази функция се подпомага от администрацията на държавите-членки или от нейни регионални представителства. Основната задача на Комисията се състои най-вече да следи за провеждането на такъв контрол от самите държави-членки.

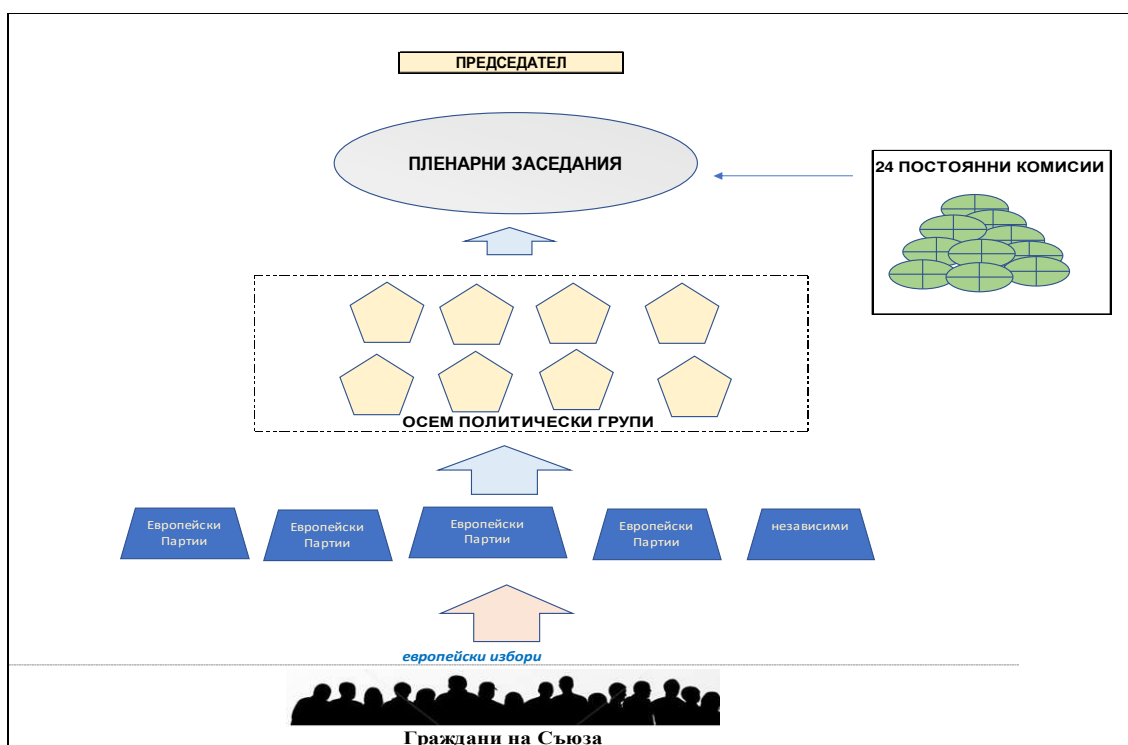
Таблица 6. Структура на Европейската Комисия



1.4. Европейски Парламент (ЕП)

Европейския парламент е една от най-важните институции на ЕС, тъй като пряко участва в приемането на законите на Съюза. ЕП осъществява и общия контрол над всички Европейски институции, най-вече Европейската комисия. Седалището му е в Страсбург (Франция), броят на депутатите е 750 плюс Председателя. Това е и единствената пряко (директно) избираема от гражданите институция в ЕС. Избори за ЕП се провеждат на всеки пет години в държавите-членки от Общността и това е възможност за европейските граждани да определят в някаква степен лидерите на европейско равнище. Първите избори за ЕП са проведени през 1979 г. През май 2019 г. се проведеха последните към момента избори.

Таблица 7. Структура на Европейския Парламент



Настоящите депутати (мандат 2019-2023 г.) в ЕП са разпределени в девет политически (парламентарни) групи. Групите са: Европейската народна партия и Християндемократите (ЕНП), Прогресивния алианс на социалистите и демократите (С&Д), Обнови Европа, Зелените – Европейски свободен алианс, Идентичност и демокрация, Европейските консерватори и реформисти (ЕКР), Европа на свободата и

пряката демокрация (EFDD), Европейско обединение на левите/Ляво зелени от Севера и Независими (без група).

Българските 17 депутати, избрани от народа на Република България на изборите в 2019 г., са от пет политически представени, в Българския парламент, партии и коалиции: ГЕРБ - 5 депутата, „БСП лява България” - 5 депутата, Движението за права и свободи - 3 депутатски места, ВМРО - 2 депутатски места, и СДС и ДСБ – с по 1 депутат. Атака, Патриотичният фронт и Алтернатива за българско възраждане (АБВ), които бяха представени в българския парламент по това време не успяха да излъчат техни представители в ЕП.

Българските депутати са част от четири парламентарни групи в ЕП. Политическа партия ГЕРБ, СДС и ДСБ, членуват в групата на Европейската народна партия и Християндемократите (ЕНП). Депутатите от БСП лява България членуват в групата на Прогресивния алианс на социалистите и демократите (С & Д). Депутатите от ДПС са част от групата Обнови Европа, а депутатите от партия БМРО членуват в групата на Европейските консерватори и реформисти (ЕКР).

Структурата на ЕП от гледна точка на представителството на европейските партии и парламентарните групи е представена по-долу в Таблица №8.

Таблица 8. Структура на Европейския парламент след изборите от 2019 г.

Парламентарни групи	Брой депутати	Процент от общия дял
Европейската народна партия и Християндемократите (ЕНП)	182	24.23%
Прогресивен алианс на социалистите и демократите (С&Д)	153	20.37%
Обнови Европа (ОЕ)	108	14.38%
Зелените – Европейски свободен алианс (Зелените – ЕСА)	75	9.99%
Идентичност и демокрация (ИД)	73	9.72%
Европейски консерватори и реформисти (ЕКР)	62	8.26%
Европа на свободата и пряката демокрация (ЕСПД)	43	5.73%
Европейско обединение на левите/Ляво-зелени от Севера (ЕОЛ/ЛЕС)	41	5.46%
Независими (Депутати без групи)	14	1.86%

Източник: <http://www.europarl.europa.eu/portal/bg>

В ЕП се сформират парламентарни групи, организирани по политическите си виждания за развитието на ЕС, а не по национален принцип. Изискванията за да бъде сформирана една парламентарна група е тя да има най-малко двадесет и пет депутата, които да са избрани най-малко от една четвърт от страните-членки. Парламентарните групи в ЕП спрямо техните програми и политически възгледи за развитие на ЕС са ориентирани на различни места в спектъра на политическото пространство на ЕП. ЕНП са център дясно, ПЕС са социалисти, АЛДЕ са либерали, ЕКР са консерватори, Групата на Зелените са център ляво, с убеждения за една по-зелена и чиста от замърсяване Европа, GUE-NGL са с леви убеждения, а EFDD са евроскептици.

1.5. Съд на Европейския Съюз

Люксембург е мястото, където е разположен Съда на Европейския Съюз. Договорът от Лисабон променя старото наименование „Европейски съд“ на Съд на Европейския съюз, тъй като по този начин се обозначава цялостната съдебна система, която включва Съд (Европейски съд), *Общ съд* (преди промяната - Съд от Първа на първа инстанция) и *Съд на публичната служба* на ЕС.

В състава на съда влиза по един съдия от всяка една страна-членка на ЕС. Дейността му се подпомага от осем „генерални адвокати“, чиито задължения са да представят заключения по делата, заведени в Съда. Мандата на съдиите и адвокатите е шест години с опция за подновяване.

Общият съд се занимава с дела заведени от частни лица, организации и предприятия в областта на конкурентното право. Споровете между служителите в ЕС и самия него се разглеждат от „Съда на публичната служба“. Най-често срещаните дела, с които се занимава Съда са следните: *искания за преюдициални заключения* – в тези случаи национални съдилища отправят до Съда молба за тълкуване на разпоредба от правото на ЕС, *искове относно неизпълнение на задължение* – подават се срещу правителства на д-ви от ЕС, поради неприлагане законодателството на Съюза), *искове за отмяна* - свързани са със закони на ЕС, за които се смята, че нарушават Договорите на Съюза или основни права, *искове за установяване на бездействие* - насочени са срещу институции на ЕС затова, че не са взели решения, изисквани от тях и *преки искове* –

вносят се от частни лица, предприятия или организации срещу решения или действия на ЕС.

При процедурата за преюдициални заключения националните съдилища в държавите-членки на Общността следят за правилното прилагане на законодателството на ЕС в съответната държава, но понякога се налага да се допитат до Съда на ЕС за по-точно тълкование на даден европейски закон чрез така наречената процедура за „преюдициално заключение“.

При процедурата за неизпълнение на задължения, Европейската комисия счита, че дадена държава не изпълнява прилагането на закон (наредба) от общностното на ЕС право и решава да сезира Съда, който от своя страна налага глоба в големи размери на държавата, която се принуждава да хармонизира законодателството си с това на Общността и да започне прилагането на европейските правила.

Исковете за отмяна могат да бъдат заведени към Съда от държава членка на ЕС, Съвета, Европейската комисия, Европейския парламент при условие, че те считат, че някой закон нарушава законността в Общността.

Преките иски се подават пред Общия Съд на ЕС от предприятия, организации и физически лица за действия или бездействия от страна на Общността или нейни служители за нанесени щети и да изискат материално обезщетение.

1.6. Европейска Централна Банка (ЕЦБ)

В Германия – Франкфурт, се намира централата на Европейската Централна Банка. Договорът от Лисабон придава на ЕЦБ специално значение в структурата на ЕС, превръщайки я в една от седемте основни институции в Общността. Нейната най-важна задача е да определя монетарната политика на страните от Евроразоната – държавите, които са приели Еврото (единната европейска валута е въведена в обръщение на 01.01.2002 г.) за своя разплащателна единица. Към 2019 г. страните членувачи в Евроразоната и приели Еврото са деветнадесет: Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Словакия, Словения, Финландия, Франция. По време на българското председателство, Република България недвусмислено заяви желанието

си и получи уверения, че през 2019 г. ще се присъедини към ERM II (така наречената „чакалня“ за Еврозоната).

За да се присъедини дадена държава членка на ЕС към еврозоната тя трябва да прекара поне двегодишен период в механизма „ERM II“, като отговаря на *Маастрихтските критерии* въведени с Договора за функциониране на ЕС от едноименния град от 1992 г. Първото условие е кандидатките да поддържат стабилен курс на националната си валута, обвързан с еврото, като част от валутно-курсовия механизъм „ERM II“ в продължение най-малко на две години преди да въведат еврото. Второто условие е свързано с държавния дълг в края на финансовата година, предхождаща влизането в еврозоната. Правителствата на кандидатстващите страни трябва да поддържат бюджетния си дефицит под прага от 3% от брутният вътрешен продукт (БВП), а държавния дълг да е под 60% от БВП. Трето, равнището на инфлацията в страните кандидатки не трябва да превишава с повече от 1,5 процентни пункта средната стойност на показателя в трите държави-членки от целия ЕС с най-ниска инфлация. Четвърто условие е номиналните дългосрочни лихвени проценти не могат да бъдат с над 2 процентни пункта по-високи от лихвените проценти в трите държави-членки на ЕС с най-ниска инфлация.

Когато дадена страна-членка прецени, че е изпълнила критериите, тя може да поиска от Европейската комисия да представи официално становище за нейната подготвеност да се присъедини към еврозоната. От своя страна Комисията преценява дали съответната държава е готова (изпълнила е Маастрихтските критерии) и в случай, че това е факт следва министрите на финансите и лидерите в ЕС да дадат политическата си подкрепа за въвеждането на Еврото, като разплащателна единица в държавата членка на Общността.

Главните задачи на ЕЦБ са свързани с определяне на основните лихви за еврозоната и контролиране на *паричното предлагане*. Банката също така управлява *валутните резерви* на еврозоната, покупката или продажбата на валута при необходимост, за да се поддържат балансираните *обменните курсове*. Тя подsigурява *финансовите пазари и институции*, които биват адекватно контролирани от националните власти с цел *платежните системи* да функционират безпроблемно. ЕЦБ

издава разрешение на централните банки на страните от еврозоната да *емитират евро банкноти*. Важна задача на ЕЦБ е да следи *тенденциите на цените* и да оценява риска, който те представляват по отношение на ценовата стабилност в еврозоната.

1.7. Сметна палата на Европейския Съюз

Както Европейската Централна Банка, така и Сметната палата на ЕС придобива статут на официална институция на Общността с приемането на Лисабонския договор. Позиционирана е в Люксембург от създаването ѝ през далечната 1975 г. Ролята ѝ е да извършва одит на финансите на ЕС. Проверява финансовото управление на ЕС и докладва за употребата на публичните фондове.

Сметната палата на ЕС работи в тясно сътрудничество с „OLAF“ (Европейска служба за борба с измамите). Тя има право да проверява всяко физическо лице и организация, което работи с парични средства на ЕС и при наличие на злоупотреба да сезира OLAF. Всяка година представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за предходната финансова година за начина, по който Европейската комисия е работила с европейските средства. Изисква се нейното становище относно подобряване на финансовото законодателство на ЕС с цел подобряване на борбата с финансовите измами от бенефициентите в Общността.

За Сметната палата работят приблизително осемстотин одитори, администратори и преводачи. Одиторите, които са разделени на одитни групи, изготвят проектодоклади на базата, на които Сметната палата взема решение. По един член от всяка държава-членка на ЕС е назначен от Съвета за шест годишен мандат, с възможност за подновяване.

1.8. Други европейски структури

Институционалната система на ЕС включва редица други структури, като: *Европейски икономически и социален комитет, Комитет на регионите, Европейска инвестиционна банка, Европейска служба за външна дейност (ЕСВД)* – ръководена от Върховния представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, *Европейски инвестиционен фонд, Европейски омбудсман, Европейски институт за иновации и технологии* и редица др. агенции и комитети.

Някои от тях имат добре очертани пълномощия, докато други спомагат за дейността на основните институции па-неформално.

2. Партиите в политическата система на Европейския Съюз

Политическите партии са основен елемент във всяка демократична политическа система, в т.ч. и в политическата система на Европейския Съюз. Те са един от основните посредници между обществото и държавата с нейните органи и институции. Чрез тяхната дейност и чрез инструментариума на изборите гражданите участват (макар и опосредствано) в управлението на държавата. След избори, политическите партии са парламентарно представени в зависимост от изявените предпочитания на гласоподавателите с определен брой депутати. При определени условия, всяка политическа партия може да състави правителство, сама или в коалиция и да участва в изпълнителната власт. Това е *първата основна характеристика* за мястото и ролята на политическите партии. Излъчвайки правителство или в условия на опозиция, политическите партии са мощно средство в политическия живот и политическата система на обществото. *Втората основна характеристика* трябва да се търси в самото участие на политическите партии в парламента и законодателната дейност на националната държава.

Без да омаловажаваме значението на партиите в политическата система на ЕС, следва да се отбележи съществуването на някои съществени различия, когато говорим за политическите партии на европейско ниво и начина, по който те представляват гражданите на страните-членки в политическата система на ЕС и неговите институции.

- В Европейския Съюз съществуват европейски партии и алианси на партии, които са формирани не по национален, а по ценностен критерий и място в политическия процес. Формират се т.нар. партийни „семејства“/“фамилии“.
- Националните партии не участват пряко в работата на ЕП, а се присъединяват по ценности и интереси към съществуващите партийни групи в ЕП.
- Никое партийно семејство не доминира в целия ЕС и това осигурява многообразието в политическата система на Съюза.
- За разлика от националното ниво, където партиите са разделени в по-голяма или по-малка степен в класическото „ляво-дясно“ политическо пространство, на

европейско равнище политическото съперничество може да се обобщи, като „за повече или за по-малко интеграция“.

Според Саймън Хикс “Политиката на Европейския съюз е партийна политика. Партиите са основните актьори в националните избори, в изборите за Европейски парламент и при референдумите. Те са основните органи, свързващи правителствата с парламентите и парламентите с избирателите. В резултат на това те осигуряват жизненоважните връзки между националната сцена и ЕС, както и между самите европейски институции.”¹³

Основната дейност на европартиите е съсредоточена в работата на ЕП, където както вече посочихме, те се обединяват според политическите си позиции и образуват т.нар. „политически групи“ (парламентарни групи)¹⁴. Основните партийни „фамии“ в Европарламента покриват целия политически спектър.

3. Обществените организации и тяхното представителство

Обществените организации (неправителствени организации) и групите на интереси са съществен елемент на всяка политическа система. Заинтересованите групи имат централно място в политическите системи от демократичен тип, където под различни форми те формират „гражданското общество“. Заедно с политическите партии те са институциите-посредници, които са най-близо до гражданите, и са призвани да отстояват техните интереси пред държавните институции. За разлика от политическите партии, които имат подчертано институционализиран и универсален характер на преследваните цели, обществените групи и организации притежават редица съществени различия и тяхната дейност не е пряко насочена към участие във властта. По-скоро те са обществен коректив на дейността на държавните институции и политическите партии, изразявайки по-пряко интересите на гражданите.

3.1. Групи на интереса – обща характеристика

Групите по интереси са една от най-разпространените форми на обществено обединяване на национално ниво, а в следствие и на европейско ниво. В своята същност те представляват форма на организиране на гражданското общество с цел

¹³ Хикс, Саймън. Политическата система на Европейския съюз. Изд. Парадигма, София 2007, стр.211

¹⁴ Вж. Таблица № 8 „Структура на Европейския парламент след изборите от 2014 година”, стр.64, бел. авт.

предявяване на определени претенции към политическата система и държавните институции и защитаване на многообразни групови и социални интереси. В този смисъл те са елемент на политическата система от вида на институциите-посредници.

Групите на интереси могат най-общо да се обединят в следните видове¹⁵:

- *Аномични групи.* Това са своеобразни групи на протеста и обикновено се формират по конкретни случаи без да имат по-дълготрайни структури и не се базират на по-трайни връзки в икономически или културен аспект;

- *Неасоциативни групи.* Този вид групи също нямат стабилни структури, но за разлика от аномичните те представляват по-широки подгрупи на обществото (народностни, етнически, религиозни и др.) и се базират на по-ясни и по-трайни икономически или културни връзки;

- *Институционални.* Институционалните групи на интереси (лобита) базират представителната си дейност на структури с относително постоянно действие и състав, на основата на трайни интереси и структури и постоянни форми на въздействие върху политическия процес;

- *Асоциативни групи.* В тази група попадат организациите с обществен характер, които представляват постоянно интересите на съответния слой или обществена група. Такива са представителните организации на профсъюзите, работодателските организации (интереси по критериите на трудовата дейност), на потребителите и др.

Включването на групите по интереси (и лобирането) в процеса на вземане на решения е породен, както от необходимостта за насърчаване на представителната демокрация при вземането на решения на европейско ниво, така и от продължителния процес на изработване на дадено решение, с оглед процедурите за съгласуване между институциите на ЕС. Официалното участие на тези организации може да се проследи в работата на системата от комитети и консултативни групи на ЕК и на Съвета и то основно чрез Комисията и нейните генерални дирекции. На свой ред и Европейският Парламент след повишаването на неговите правомощия в законодателната сфера се

¹⁵ Карасимеонов, Георги. Политическите партии. Обща теория, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", София, 1993

превърна в място за дейност на групите по интереси, евро асоциациите и представителствата на обществените сдружения.

3.2. Представителство на интереси в ЕС

Европейският политически процес и политическата система на ЕС са немислими без този елемент. Самият модел на управление на ЕС на много равнища предполага активното включване на редица обществени и регионални организации и органи в цялостната система на ЕС. Това е закрепено и нормативно по линия на *социалния диалог* (още с Договора от Маастрихт), чрез механизмът за усвояването на структурните фондове (възможност общини и региони от „поднационалното“ ниво да договарят директно с ЕС фондове) и налаганата от ЕК практика на все по-голямото приобщаване на общественото представителство в процеса на подготовка и вземане на решения в ЕС. Именно социалният диалог, институционализиран в редица процедури, в процеса на вземане на решения и подготовка на европейски нормативни актове, създава най-голям интерес за представителството от страна на работодателите, браншовите организации и профсъюзите в общата европейска политика. Представителството им на европейско ниво има две основни отлики от представителството им пред националните институции и политическия процес в класическата държава:

- По правило *европейските сдружения са съюзи на националните сдружения* и решенията се вземат най-вече чрез консенсус. Само в някои отделни сдружения има изградени процедури за вземане на решения и с мнозинство. Присъединяването към европейски сдружения дава по-голяма тежест на националните сдружения, за постигане на целите им, в това число и на национално ниво (пред своите собствени правителства).

Социалните партньори на равнище ЕС се предполага, че представляват интересите на европейските работници и работодатели и преговарят с институциите на ЕС от тяхно име. Но наред с тези междуотраслови организации има и много други социално-професионални групи, които представляват специфични, отраслови или регионални интереси. В Договора за функционирането на ЕС (чл. 152) се признава ролята на социалните партньори в областта за трудовите отношения и на цялостния европейски социален диалог. Механизмът за социален диалог се разширява и от

представителството по време на консултации с Комисията и при договарянето на колективни споразумения защитаващи интересите на техни членове, а участието им заедно с други организации, представляващи гражданското общество в заседания с Европейския икономически и социален комитет придава още по-голяма тежест на това представителство.

В областта на социалната политика след Маастрихт е институционализиран социалния диалог при вземане на съществени решения и промени в законодателството на Европа, които засягат по-големи социални групи и наемния труд. Това доведе до по-масово представителство на профсъюзите и на европейско ниво. Европейските социални партньори официално са включени в стартиралата с Договора от Амстердам и регламентирана в “Европейския пакт по заетостта” (юни 1999 г.) процедура за макроикономическа координация на политиката по заетостта. Европейските профсъюзи и асоциациите на индустриалците и работодателите осъществяват интензивни разговори и преговори на браншово ниво в рамките на “секторния социален диалог”, който специално бива подпомаган от Комисията. Оценката е, че само в отделни европейски сектори (напр. строителство и корабостроене), има постигнати обвързващи резултати в политиката по труда. В други области има опити за координиране на националните усилия с оглед постигане на унифицирана трансгранична политика по тарифните ставки и заплащането.

Социалните партньори на равнище ЕС, които представляват основните междуотраслови организации, са Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC); Съюза на индустриалните и работодателските конфедерации в Европа (BusinessEurope); Европейската асоциация на занаятчийските, малките и средните предприятия (UEAPME); Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) и др.

В рамките на социалния диалог, социалните партньори могат да сключват допълнителни свои споразумения или да застават зад законодателните инициативи на Комисията. Така по пътя на преговорите се стигат до решение, което в крайна сметка придобива законова форма и бива прието от Съвета. Това ново “законодателство чрез споразумение”, което се постига чрез субсидиарния принцип, превръща европейските организации на профсъюзите и работодателите от “субекти, които оказват въздействие”,

в “субекти, които вземат решения”.¹⁶ Дали тази тенденция ще се задълбочава е отделен въпрос. Тя влиза в определени противоречия с глобализацията и опита на могъщи световни корпорации и техните представителства да влияят неконтролирано върху общата европейска политика.

Лобирването в политическия процес се засилва особено много в периодите, когато държавите започват да определят и въвеждат стандарти за пазара и съответни форми за влияние върху него и социалния живот на обществото, като цяло. С развитието и утвърждаването на европейския пазар ЕС се превърна в нов политически център, който утвърждавайки и регулирайки икономическите процеси и социалния живот чрез европейски стандарти, привлича все повече бизнес интереси към европейското ниво след 80-те години на 20 век. Съответно, наблюдава се засилване броят на откритите офиси в Брюксел на представителни групи на интереси. По данни от изследване на Greenwood в 2003 г.¹⁷ има поне 2,309 такива групи, които са представени в таблицата по-долу.

Таблица 9. Представителство на групи по интереси в ЕС

Групи по интереси	Брой	Отн. дял
Бизнеса	950	41.10%
Обществените интереси (НПО)	285	12.30%
Професиите	158	6.80%
Профсъюзите	43	1.90%
Обществения сектор	14	0.60%
Частни компании с офиси, ориентирани към ЕС	250	10.80%
Офиси в Брюксел на региони от държави-членки	171	7.40%
Национални заинтересовани групи	170	7.40%
Комерсионални консултантски офиси в Брюксел по Обществени въпроси	143	6.20%
Правни кантори в Брюксел по европейско право	125	5.40%
	2,309	100.00%

¹⁶ Ханс-Волфганг Платцер, Източник: www.europe.bg

¹⁷ Хикс, Саймън. Политическата система на Европейския съюз. Изд. Парадигма, София 2007, стр. 245

От това представително изследване е видно, че интересите на бизнеса са най-високо представени чрез представителни групи – почти две трети. Много бизнес групи представляват офиси на отделни фирми, на отделни европейски асоциации в даден сектор, национални асоциации и фермерски асоциации.

Доц. Акиванов¹⁸ сочи почти 3000 офиса на заинтересовани групи, които присъстват в Брюксел, чиято дейност е насочена към влияние и осигуряването на благоприятна нормативна рамка в полза на определени обществени интереси, членове, клиенти и др. Разпределението им по своя организационен профил, е както следва:

Тип организация	Дял от общия брой
Европейски търговски федерации	64%
Търговски консултантски компании	20%
Европейски НПО	10%
Национални бизнес асоциации	10%
Национални профсъюзи	10%
Регионални представителства	5%
Международни организации	5%
Правни кантори	3%
Мозъчни тръстове	1%

Работодателски организации (представяне на бизнеса)

Сред най-мощните бизнес асоциации специалистите сочат Съюзът на конфедерациите на индустриалците и работодателите - СКИР (UNICE), Главната асоциация на националните бизнес асоциации (MEMBERS), Европейската кръгла маса на индустриалците – ЕКМИ (ERT), Комитетът на американската търговска палата в ЕС (AMCHAM-EU) и Европейската асоциация на занаятите и на малките и средните предприятия (UEAPME).

¹⁸ Акиванов, Веселин. Лобиска дейност и лобиране в Европейския Съюз, ОПАК. Експерти в действие, http://www.aksyst.com:8081/AgoraOpac/Uploads/Lobirane_ES_VA.pdf

Очевидно, интересите на бизнеса и на собствениците на капитали са силно представени в европейската политическа система и политически процес. За защита на тези интереси фирмите и техните организации са готови да инвестират значителни средства и лобират по всевъзможни канали в опит да ограничат или минимизират негативното влияние на европейската политика и регулации върху тяхната дейност. Лобирането на бизнеса може да бъде открито и на национално, и на европейско ниво, като за целта се наемат специалисти-лобисти. Когато това е прозрачно, лобирането за интересите на бизнеса е под обществен контрол и не поражда негативни социални явления.

Профсъюзите (представителство на наемния труд)

По традиция се приема, че бизнесът много по-бързо се мобилизира и адаптира към променящите се условия, в т.ч. изместването на много регулации от национално към европейско общество. За разлика от групите, представляващи бизнеса, до началото на 90-те години другите обществени организации не бяха представени добре на европейско ниво. Противостоящите по интереси групи или бяха само формално представени и тяхната роля обикновено се заключаваше до консултативен характер и официално присъствие. Към основните играчи от страна на професионалната защита на интересите на европейско ниво е основаната през 1972 г. Европейска конфедерация на профсъюзите – ЕКП (ETUC).

Представителство на природозащитниците

При представителството на защитниците на околната среда осем групи образуват така нар. „Г8“ (G8) от природозащитни неправителствени организации, като тук са представени Европейско бюро па околната среда (ЕБОС, ЕЕВ); Световен природен фонд (WWF); Европейски приятели на земята (FEE); Грийнпийс (Greenpeace); Европейска федерация за транспорт и околна среда (Т&Е); Международна организация за птиците (Birdlife International); Европейска мрежа за климата (CNE); и Международна организация на приятелите на природата (IFN).

Освен голямата членска маса (над 20 млн. членове) тези групи имат сериозна научна и ресурсна база, като това ги прави почти единствените защитници на европейското и световното право в областта на екологията. Това им представя особена

роля на експерт както за официалните институции, така и за гражданските организации в тази област.

Представителство на потребителите.

Европейската организация на потребителите (BEUC) е основната представителна група в сферата на защита интересите на потребителите. Основана през 1962 г. тя обединява 34 национални потребителски организации. Съществуват и множество по-малки групи, като Европейската асоциация за координиране на представителството на потребителите в стандартизацията (ANEC), Европейската общност на кооперациите на потребителите (EUROCOOP), Асоциация на европейските потребители (AEC), и др. Те се явяват продължение на европейско ниво на националните потребителски асоциации.

Представителство на териториални (регионални) интереси

Поднационалните региони набраха скорост в областта на политическия процес на ЕС като важен и съществен елемент. Те илюстрират в най-голяма степен многостепенното управление на ЕС, т.е. политиката на ЕС се формира и осъществява чрез взаимодействия между регионалните, националните и европейските власти. В Брюксел съществуват и функционират редица офиси на тези поднационални власти – почти 200 офиса. Те включват офисите на отделните регионални власти на страните със федеративни системи (Белгия, Германия, Австрия), на други органи за управление на децентрализираните области в страни, като Италия, Испания, Франция, както и на местни органи за управление от редица държави, асоциации, посредници на местни власти, общини и т.н. Бум в броя на тези представителства предизвика реформата в структурните фондове, която резултира в практиката отделните местни/регионални власти да започнат да заобикалят националното представителство пред ЕС чрез свое директно такова. Както сочи Саймън Хикс „...има тенденция регионите да разкриват офиси в Брюксел не заради компетенциите на ЕС, а по-скоро заради собствените си компетенции спрямо националните правителство. В резултат на това всички органи на поднационалното управление, които имат по-широк кръг политически компетенции – като германските и белгийските провинции, имат свои бюра в Брюксел“¹⁹.

¹⁹ Хикс, Саймън. Политическа система на Европейския съюз, изд.Парадигма, С. 2001, стр.255

Следва да се отбележи, че официалното участие на регионите е резултат и от налаганата от ЕС политика да насочва средства (по конкретни предложения) директно към регионалните власти, без да бъдат регулирани от държавните власти. С Маастрихтският договор тази политика беше институционализирана чрез създаването на Комитет на регионите (CoR), като част от новата регионална политика на Съюза. Комитетът има право да бъде консултиран не само при определяне на регионалните политики, но и по всички въпроси, засягащи сближаването на страните в рамките на Съюза.

Други представителства

Съществуват голям брой социални НПО, представляващи различни обществени интереси. Някои от тях са със сходни интереси – доброволчески организации, организации за гражданско действие, за социално развитие и подпомагане и т.н. Общото в тяхната дейност, е че “главният източник на власт и влияние на тези обществени организации е ЕК. На практика всички групи, представляващи в Брюксел интересите на природозащитниците, на потребителите и други обществени интереси, се финансират главно от бюджета на ЕС чрез различните главни дирекции на ЕК”.²⁰

Наред с традиционния тип лобизъм, присъщ на всички представителства на интереси и съюзи, на европейско ниво може да се отличи и нов вид лобизъм – лобизъм по поръчка. Без да са свързани дълго време с определени структури и клиента, този вид лобисти работят по поръчка за дадена фирма, транснационални корпорации или за по-слабо организирани групи (без директно представителство в Брюксел). Когато тяхната дейност е прозрачна и под обществен контрол и изпълняват професионално своите задължения по консултиране и представителство, те са част от общата система и никой не отрича тяхното влияние в процеса на вземане на решения. Често допринасят за намиране на компромисни решения. Същевременно, увеличаването на техния брой на европейско ниво и тяхното влияние следва да бъде под строг контрол, за да не придобие криминални и корупционни характеристики. През 2008 г. ЕП приема доклада на Александър Стъб (Alexander Stubb), според който в Брюксел работят поне 15,000 лобисти и 2,500 лобистки организации и поради тази причина се предложиха редица

²⁰ Хикс, Саймън, Политическа система на Европейския съюз, изд.Парадигма, С. 2001, стр.252

правила за лобизма в ЕС21. Като първа стъпка, документът предвижда създаване на общ задължителен регистър на лобистите към ЕП, Комисията и Съвета. Той трябва да включва и информация за финансовите им източници, както и общ кодекс на поведение и санкции при неспазването му. Направено е и предложение за т.нар. "законодателни отпечатащи", т.е. всеки от докладчиците по дадена тема ще може и ще трябва да приложи към този доклад списък с лобистите, които са участвали като консултанти или имат значителен принос в процеса на подготовка на крайния текст.

За ролята на общественото мнение и на медиите

Особен субект на неправителствения сектор са медиите и формирането се общественото мнение. Сега в ерата на достъпните комуникации и Интернет, формирането на общественото мнение не е монопол само на формалните медии (национални или частни). Ролята на електронните комуникации нараства, а за нашия анализ е особено важно да отбележим, че европейското гражданство се нуждае от този тип комуникации. Едва ли е необходимо да доказваме, че без общуването чрез социалните мрежи едва ли е възможно реализирането на новото право след Лисабонския договор за организиране на референдум по инициатива на гражданите, за който се изискват 1 млн. подписа. Гражданите имат възможност да проверяват предоставяната им информация (напр. т.нар. фалшиви новини), чрез множество източници и на тази основа да формират своето мнение и да избират своите действия.

Политиците, както на национално, така и на ниво ЕС все повече се съобразяват с общественото мнение по отношение на европейската интеграция и това ограничава техните действия и на двете нива. Прокарването на политиките на ЕС изисква спечелване на общественото мнение и на обществените медии за техните каузи. Ето защо, ЕС обръща голямо внимание на разяснителната и информационна дейност за връзка с гражданите на държавите-членки. Създадените информационни центрове във

²¹ Изт. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080414FCS26495+0+DOC+XML+V0//BG>

всички страни, радиопредавания и т.н. дават възможност гражданите на Европа да получат поне общо разбиране за начина, по който функционира ЕС.

В обобщение можем да резюмираме, че на европейско ниво, разбираемо, са представени основно обществените организации и групи на интереси чрез асоциации от глобален вид, които от своя страна представляват национални такива – асоциации, конфедерации и т.н. От своя страна, групите по интереси, макар и с различен статут, форма и цели, играят ролята на посредници в европейския политически процес и придобиват все по-голяма тежест в политическата система, защото на тях се придават и множество задачи за решаване, в т.ч. и изпълнителски функции. Спокойно може да се каже, че без тях политическата система на ЕС не е завършена и пълна, независимо, че на национално ниво тяхната роля продължава да е по-важна и представителството в политическия процес на европейско ниво е допълнително опосредствано. Те са гарант за съществуването на пряката демокрация, въпреки че се явяват агент на представителната демокрация.

4. За политическото участие на гражданите в управлението на Европейския Съюз

През годините на своето съществуване Европейският съюз е претърпял значителни промени от институционална гледна точка с прехвърлянето на все повече правомощия към институциите в Брюксел и намалявайки правомощията на националните правителства и възможността на гражданите да оказват обществен контрол върху тяхната дейност. Много граждани от страните-членки се чувстват изолирани от властта и определят този модел като бюрократичен и недемократичен. Като че ли гражданите все повече се стремят да принудят управляващите политически елити към засилване на модела за пряка демокрация, познат от швейцарски модел на управление. Допитването до народа, чрез референдум бива включено в действащия от 2009 г. Лисабонски договор за функциониране на ЕС. Това дава възможност на определен брой граждани от определен брой държави-членки на Общността да поставят въпроси на европейско ниво и да свикат референдум в целия ЕС.²² Такъв референдум все още не е провеждан, но за

²² „Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да предостави подходящо предложение, в рамките на предоставените и правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на

сметка на това през последните десетилетия, бяха проведени редица национални референдуми и то като контрамерки срещу интеграционния процес в Съюза. Такива са референдумите във Франция и Холандия, на които бе отхвърлен проекта за Европейска конституция (2004г.). Това доведе до сериозна криза в ЕС и постави на изпитание последващото му развитие на „принципа на отворените врати” (приемане на нови страни-членки, ако са изпълнили критериите за членство). Процесът на разширяване спря за неопределен срок и едва по време на Българското председателство през 2018 г. отново страните от Западните Балкани като Сърбия, Черна гора, Македония, Албания и Босна и Херцеговина имат европейска перспектива да се присъединят един ден към Общността. Друг Референдум, породен от евроскептицизма бе наскоро проведен в Холандия, като там въпросът беше поставен дали изобщо да се даде на Украйна възможност някога да стане член на Съюза или да остане в сферата на руското влияние. Холандците гласуваха против ратификацията на споразумението за асоцииране на Украйна и, макар решението да не е правно обвързващо, говори само по себе си за настроенията, които изпитват гражданите на по-богатите западноевропейски страни и по-стари членки на Общността.

В други случаи провежданите на национално ниво референдуми са средство на политическите елити за извличане на конкретни икономически дивиденди и отстъпки, както и на изключения от общите правила, залегнали в договора за функциониране на ЕС. Провеждането им се превърна също в способ на „изнудване” от страна на националните правителства спрямо властта в Брюксел. Пример за това е Дания, която получава право да не участва в дадени политики на Съюза. Показателен е и примерът с Ирландския Референдум ²³, превърнал се в пречка за приспособяването на институционалната рамка на ЕС към увеличени брой страни членки, спрял процеса на ратификация на Лисабонския договор.

Европа е разделена на две между хора, които приемат пряката демокрация като чиста монета и провеждането на Референдуми като панацея за решаването на повечето

прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.” (член 11, параграф 4: Договор за Европейския съюз)

²³ Вж. Кръстев, Иван. *След Европа, Обсидиан*, С. 2017, стр.119

проблеми в националните държави (било то финансови или политически) и друга част, която не приема, че по всеки въпрос хората могат да се изкажат меродавно и да вземат правилни решения поради естеството и сложността на обекта на допитване. Учени дори са доказали, че ако в един и същи ден се поставят на Референдум да взаимноизключващи се въпроса в дадена държава, то и двата ще получат позитивен отговор и ще бъдат приети. Това дава основание на политическите партии и правителства често да бламират взетите решения (скорошен пример в България е Референдума за мажоритарния вот и партийната субсидия).

Друга основна причина централизираната власт, като цяло (било тази в Брюксел или на национално ниво) да не подкрепя на всяка цена референдумите и взетите решения е опасенията от все повече засилващия се сепаратизъм в Европа (пример са референдумите за напускане на Великобритания ЕС - "Brexit" и непризнатия референдум за отцепване на Каталуня от Испания). Това би довело до фрагментация на стария континент и угрозата от разпад на ЕС започва да звучи все по-реална.

Като логичен резултат на критиките за липса на демократичност, прозрачност и отчетност за вземаните решения на европейско ниво, Лисабонският договор регламентира процедурата за *Европейска гражданска инициатива (ЕГИ)*. Тя се явява нов елемент на директната демокрация и чрез нея за първи път в официалните договори за организация на Съюза се предвижда и *пряко участие* на европейските граждани в процесите на вземане на решение и управление чрез предизвикване на европейски референдум по дадени въпроси. До момента няма натрупан опит как този нов инструмент ще бъде реализиран в практиката и дали ще изпълни целите, за които е създаден.

Правото на внасяне на ЕГИ следва ясно да се разграничава от *правото на внасяне на петиция*. Те се различават по редица съществени характеристики. *Петициите* могат да бъдат подавани от граждани на ЕС, както и от всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо на територията на ЕС, трябва да се отнасят до въпроси, които попадат в сферата на дейност на ЕС и засягат вносителя пряко. Техният адресат е Парламентът, като пряк представител на гражданите на равнището на ЕС. ЕГИ от своя страна представлява искане за създаване на конкретен правен инструмент на европейско

ниво. Тя трябва да следва специфични правила и има за краен адресат Комисията, която от своя страна е единствената институция в структурите на ЕС, с право да внася предложения от законодателен характер. Ето защо в това отношение ЕГИ е подобна по своето естество на правото на инициатива, предоставено на Парламента (с чл. 225 от ДФЕС) и на Съвета (чл. 241 от ДФЕС).

Процедурата на предвидената възможност за ЕГИ (референдум в ЕС) е представена по-долу стъпка по стъпка.

Таблица 10. Процедура за Европейска Гражданска Инициатива съгласно Лисабонския Договор²⁴

Учредяване на граждански комитет	✓ Създава се от най-малко седем физически лица, пребиваващи в най-малко седем различни държави-членки.
Регистрация на предложената инициатива	<p>✓ избраните представител и негов заместник действат, като лица за контакт във връзка с конкретната ЕГИ.</p> <p>✓ Комитетът трябва да регистрира инициативата в Европейската Комисия с документ, който описва: назова, предмета и кратко описание на инициативата, на правното основание, предложено за правното действие, източници на финансиране и др. информация.</p> <p>✓ Инициативата няма да бъде регистрирана, ако: 1/ не са изпълнени процедурните изисквания; 2/ предметът на инициативата попада извън обхвата на правомощията на Комисията да представя предложение за правен акт на Съюза с цел изпълнение на Договорите; 3/ предложената инициатива е явно несериозна, оскърбителна или злонамерена, или е в противоречие с ценностите на ЕС, заложи в чл. 2 от ДЕС.</p>
Изграждане на система за събиране на подкрепа онлайн или на хартиен носител	✓ За събирането им те разполагат със срок от 12 месеца. Изявленията за подкрепа могат да бъдат събирани на хартия или по електронен път.
Проверка на изявленията за подкрепа	✓ След като, съберат необходимия брой изявления за подкрепа в достатъчен брой държави-членки, организаторите трябва да представят събраните изявления на компетентните национални органи.

²⁴ http://www.europarl.europa.eu/fiu/pdf/bg/FTU_1.1.5.pdf

Внасяне на инициативата в Европейската Комисия	✓ На този етап от организаторите се изисква да представят съответните удостоверения от националните органи относно броя на изявленията за подкрепа; те трябва да предоставят и информация за получените финансови средства от всякакви източници.
Разглеждане, публично изслушване в ЕП и отговор от ЕК	✓ След размяна на мнения с Комисията организаторите имат възможност да представят инициативата си на публично изслушване в Европейския парламент. Изслушването се организира от комисията, компетентна по въпроса на съответната Европейска гражданска инициатива.

Ако ЕК реши да даде ход на тази гражданска инициатива - започва законодателна процедура

ЕГИ и референдумите имат редица предимства (или поне това се цели с тях):

Първо, изразяване на общественото мнение по наболели въпроси, които не намират по една или друга причина, решения от оторизираните власти и институции. Оценките на важните проблеми за европейските граждани много често се разминават с тези на институциите, създадени да ги решават.

Второ, оказване на натиск върху институциите за фокусиране на дневния ред, на тяхната дейност върху реални и значими за обществото и отделните граждани политики и решения. ЕГИ винаги се свързва с конкретни проблеми и по своята същност е насочена към търсене на конкретни решения. Задължението при разглеждане на подложената на референдум тематика от основните европейски институции (ЕП, Съвета и ЕК) приближава тяхната дейност към желанията на гражданите и повишава техния имидж;

Трето, ЕГИ е средство за осъществяване на обществен и демократичен контрол върху дейността и вземаните решения на европейско ниво в дадена област, оттам и средство за даване на оценка на общата дейност на институциите.

Европейската гражданска инициатива, въпреки съществените различия от структурата на ЕС, стъпва на утвърдена в демократичните държави практика. Т.е. съществуват еталони, които следва да се изучат (например Швейцарския модел за референдуми). Тя ще търпи корекции от практиката в бъдеще, но следва да се разбира, като част от целта за демократизация на управленския модел на Съюза.

Независимо от правилната насока с приемането на ЕГИ, като възможност за пряка демокрация и участие на европейските граждани при вземането на решения и законодателство на Съюза, референдумите са подложени и на критика. Специалистите посочват наличието на някои недостатъци при използването на референдумите за допитване до обществеността по различни въпроси както на национално, така и на европейско ниво.

Първо, на референдумите се приписват (не без основание) голяма част от недостатъците на пряката демокрация, като цяло. А именно ниската ефективност от гледна точка на време, вложени средства и т.н.; недостатъчната компетентност при вземането на решения; размиване/липса на персоналната отговорност за последиците от всенародно взетото решение; ограничен кръг от проблеми, върху които може да се простира пряката демокрация и др.

Второ, обикновено референдумите имат препоръчителен, а не задължителен характер. В ЕС и след Лисабонския договор няма клауза за задължителен характер на резултата от референдума.

Трето, изпълнението на решенията в резултат на допитването зависи в голяма степен от традициите и демократичността на една държава. За ЕС, като образуване от много държави, с разнообразни културни и демократични традиции, еднозначното прилагане на решенията би могло да доведе до сътресения в Общността. Много се говори и пише по отношение на Швейцарския модел на пряка демокрация, използващ допитването до населението по конкретни въпроси. Всички бяхме свидетели за решението в Обединеното кралство да се съобрази с резултата от референдума за „Brexit“ предвид многогодишните традиции в управлението на страната и взаимоотношението с обществото. Но за редица страни с по-малко опит в демократичното управление това не може да се каже. А това от своя страна поставя под съмнение *ефективността* от използването на референдумите за вземане на управленски решения.

Четвърто, референдумите лесно се манипулират и често се използват за постигане на определени цели, които могат и да не бъдат в полза на обществото. Тук следва да подчертаем, че те могат да се използват с манипулативна цел, както държавата

(изпълнителната власт), така и от определени обществени групи и организации за постигане на дадени цели. Осигуряването на достъпна, достатъчна и пълна информация по отношение на преследваните цели с даден референдум е единственият способ за пресичане на порочни практики. Гражданите трябва да имат необходимата информация, за да направят своя обоснован избор и то на основата на достатъчно публично обсъждане на подлагания на референдум въпрос. Общоевропейски референдум би имал успех, като средство за натиск върху Брюксел по глобални проблеми (напр. зелената идея), които касаят мнозинството страни-членки. Но това от своя страна пък води до много ниско участие на гражданите и липса на представителност.

Може да се очаква по-голяма активност и ефективност по регионални въпроси, но само при положение че резултатите от референдумите се зачитат в рамките на законността. Лош пример за национален референдум е проведения в Каталуня референдум за отделянето ѝ от Испания. Той не беше признат от испанската държава, която обяви, че е в разрез с конституционалната уредба на страната.

5. В обобщение

В Първа Глава ние насочихме нашите усилия в описване и анализиране последователно на политическия процес, на политическата система и участието на основните актьори (институции, политическо партии и групи те на интереса в Европейския Съюз в светлината на:

- Политическа система без реална държава от класически вид, познат в реалната демократична история на света.
- История на постоянно разширяване на Съюза и задълбочаване на европейската интеграция.
- Уникалността и комплексността на създадената институционална система – без класическото разделение на властите (законодателна, изпълнителна и съдебна) и система на много нива, които в своето взаимодействие формират надеждно и работещо равновесие.
- Тази уникална по своя вид система се гради върху доброволно прехвърлени правомощия от страна на държавите-членки, а не полагащи се по закон и традиции;

- Съществува и сериозен обществен отпор и критики за начина на функциониране на Съюза и неговите институции.

- Очертахме и някои (стари, съпътстващи и съвременни) проблеми, пред които се изправя съществуването на ЕС в наши дни, както и необходимостта от институционален (и административен) капацитет за тяхното решаване. ЕС е пред решаване на редица съществени проблеми след отхвърляне на проекта за Конституция и последвалия Лисабонски договор. Конституцията би дала малко повече отговори за същността на Съюза и стабилизиране на институционалната система. Би намалила противопоставянето между доброволно събралите се нации и държави и би довела до по-подредена система от институции, независимо, че това би било от полза за едни държави и не-толкова приемливо за други.

В следващата глава ще се опитаме да опишем и изследваме капацитета на институциите – институционален и административен, в светлината на новите съвременни условия, които са призвани да изведат Съюза по пътя на по-нататъшно развитие – в една или в друга посока.

ГЛАВА ВТОРА. ИЗСЛЕДВАНЕ И АНАЛИЗ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ИНСТИТУЦИИТЕ В ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

В Глава Първа разгледахме особеностите на политическата система на ЕС. Специално внимание отделихме на европейските институции, като съществен елемент на тази система – техните роли, място и област на действие в управлението на Съюза.

В Глава Втора ще задълбочим нашия анализ в посока на описание и оценка на начина на функциониране на основните европейски институции, резултатите и ефекта от тяхната дейност и ще обърнем специално внимание на способността им да решават задачите и проблемите в живота на Съюза като социален организъм, т.е. на техния институционален (и административния) капацитет. Почти всички критики на гражданите и на държавите-членки към дейността на европейските институции се докосват до въпроса доколко те притежават *капацитета* да решават от най-ежедневните до най-стратегическите проблеми, стоящи пред ЕС като световна сила. Същевременно, всички автори са наясно с трудностите при оценката и количественото измерване на капацитета на социалните системи или при включването на социалните аспекти на взаимоотношения в икономическите технократски понятия. На пръв поглед за политическата система на ЕС и нейните институции може да се твърди, че това е повече от комплицирано. ЕС е сложна система на множество нива, с връзки и взаимодействия и по хоризонтала, и по вертикала. Изминалите 10 години от влизане в сила на Лисабонския договор, без да са голям период от време, все пак дават възможност да се направят някои оценки за сбъдването (или не) на очакванията от направените промени и перспективите на развитие на Съюза.

I. ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯТ КАПАЦИТЕТ НА ЕС КАТО ОБЕКТ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

1. Научни теории и схващания за институционалния капацитет

Безспорно това е сложен въпрос и ние си даваме сметка, че ще е необходимо да изтече достатъчно дълго време за цялостен анализ, както и че едва ли ще намерим отговор на всички въпроси, но считаме, че всяка разработка в тази насока е частица от общата картина и добра основа за все по-нататъшни и детайлни анализи.

В научните разработки и научната теория съществуват редица *сходни термини и дефиниции*, които се занимават с капацитета на организациите и системите за оценка на дейността и резултатите от тази дейност, в т.ч. тяхното и управление. В тях съществуват много общи черти, но и редица акценти, които ги различават. Независимо от частичното припокриване, тези дефиниции не са синоними. Различията се коренят основно в това къде се слага акцента. Такива са: *работен капацитет, компетентност, капацитет на управление (управленски капацитет), административен капацитет, усъвършенстване на административния (управленския) капацитет и др.*

В исторически план идеята за институционалния (ИК) и административния капацитет (АК) еволюира. Въпросите за институционалния и административния капацитет винаги са били обект на изследване на микро и макро ниво в икономиката и в обществения живот. С тези въпроси от различна гледна точка се занимават, както икономическите, така и социалните науки в контекста на организацията, управлението, йерархическите системи и структури, демократизацията на управлението, фирмената култура и т.н. Всички те докосват в по-голяма или по-малка степен новите насоки на развитие на управлението на системите и като цяло се усложняват с навлизането на „социалното“ успоредно с професионализма. В научните разработки изрично се посочва връзката и общите основи на понятията *институционален капацитет, капацитет на управление и административния капацитет*. По-долу ще посочим основните етапи на развитието на доктрините в тази област²⁵:

- *Изграждане на демократични институции (institution building)* – в периода на 50-те и 60-те години на ХХ век;
- *Укрепване на институциите (institutional strengthening)* – в края на 60-те години и началото на 70-те. През този етап усилията са насочени и се фокусират върху усъвършенстване на *вътрешното функциониране на институциите*;
- *Управление на развитието (development management)* – през 70-те години. Акцентът вече е подобряване на предоставянето на публични услуги и излизане от

²⁵ Маринов А. Проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет, Публични политики.bg, бр.1, март 2011, стр.15

нивото на отделните организации, в посока на тяхното място в обществото като система;

- *Стратегическо институционално развитие (institutional development)* – през 80-те години. Все повече се акцентира върху институциите, а не само на управлението на организациите, като системи;

- *Изграждане на капацитет (capacity building)* – в началото на 90-те години;

- *Измерване, оценка и методи за развитие на капацитета (capacity assessment & development)* – периода 1993-1998 г.;

- *Разработване на формализирана концептуална рамка за развитие на капацитета (първа разработка)*- 1993 г. от Организация за икономическо сътрудничество и развитие –ОИСР, (OECD/DAC – Development Assistance Committee).

В резултат на теоретичната еволюция и натрупания опит се стига до сегашното разбиране на същността на институционален капацитет. В научната литература се срещат редица дефиниции на институционалния капацитет и на административния капацитет в зависимост от целите, които преследват различните науки и научни дисциплини и течения в изследванията си, гледната точка и концептуалните основи, на които градят своите анализи.

Основни опорни постулати при дефинирането на капацитета са:

а/ Капацитетът се свързва винаги със способността на дадена институция (и администрация) да изпълнява определени функции, възложени ѝ по нормативен път, да постига предварително зададени резултати и така да задоволява дадени обществени потребности;

б/ Капацитетът се свързва с доктрината за доброто управление, явява се негов съществен компонент, но не е негов синоним и не покрива всичките му аспекти;

в/ Капацитетът винаги се измерва чрез съпоставяне на вменените за изпълнение задачи с очакваните резултати и поради това не е абсолютна величина;

г/ Капацитетът е присъщ на всяка институция и администрация, но е специфичен и се предопределя от конкретните ѝ функции и очаквани резултати. Не може да се очаква да има идентичен капацитет на различни институции и техните администрации;

д/ Отделните компоненти и елементи на системата за управлението имат свой специфичен капацитет. Тяхното съчетаване в процеса на функциониране на институцията изгражда институционалния капацитет, като цяло;

е/ Особено важен е акцентът върху постигнатите резултати и ефекта за обществото, като цяло. *Измерването на капацитета има смисъл само ако се анализира изпълнението на поставените задачи чрез постигнатите резултати от изпълнените различни функции, а не от измерването на обема на извършена работа и дейност;*

ж/ Независимо от съществуващите обективни пречки и трудности може с достатъчна точност да се прогнозира и измерва дали капацитетът е релевантен на възложените функции и задачи.

2. Дефиниции за институционален и административен капацитет

Една от най цитираните дефиниции за капацитет е на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), която го дефинира като „*способност да се изпълняват задачи и да се постигат резултати, да се дефинират и решават проблеми и да се прави информиран избор*“.²⁶

Европейската Комисия в 2005 г. дава следната формулировка на капацитета: „*капацитетът е способност на хората, организациите и обществото, като цяло да управляват успешно делата си*“.²⁷

В Националната Оперативна програма на България “Административен капацитет 2007-2013“ има едно доста опростено определение на административен капацитет, който е дефиниран като: „*компетентни служители, организационни характеристики, институции, оборудване на звената с информационна и комуникативна техника, междуведомствена комуникация и координация между правителството и гражданското общество*“²⁸.

Александър Маринов дава следното определение за административен капацитет: „Административният капацитет е способност на дадена администрация да изпълнява

²⁶ OECD/DAC. The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice, 2006, p.5

²⁷ European Commission. Institutional Assessment and capacity Development: Why, what and how?, 2005, p.5

²⁸ Национална Оперативна програма „Административен капацитет 2007-2013“, Министерство на финансите.

определени, нормативно възложени й функции, като постига предварително зададени резултати и така удовлетворява определени обществени потребности, изисквания и очаквания“.²⁹

Световната Банка формулира капацитета, като „комбинирането на хора, институции и практики, което позволява на държавите да постигнат техните цели за развитие“.³⁰

За да пристъпим към оценка на институционалния (а и на административния в частност) капацитет на европейските институции и неговото развитие особено след Лисабонския договор, следва да посочим основните причини, които налагат известна условност на една такава оценка. А именно:

- Лимитиране на институционалния капацитет на европейско ниво, до обхвата и обема на правомощията предоставени от страна на държавите-членки, по основните договори за създаването и функционирането на Съюза;
- Институционалната система на ЕС е организирана на много равнища. Необходимо е при анализа на функционирането на отделните институции на ЕС да се отчитат техните връзки и взаимоотношения с другите институции не само по хоризонтала (разбиран, като европейското ниво на управление), но и по вертикала (с органите на управление и организациите в отделните страни-членки и, дори, регионите в тях);
- Липса на ясно разграничение на трите вида власти и центрове за вземане на решения на европейско ниво. Оценка, базирана на критерии и показатели от класическия вид разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна и техните функциониращи институции, е от полза само като изходно начало;
- Приложението на национални и европейски критерии за оценка към дейността на тези институции (в резултат на системата на много равнища) допълнително затруднява процеса. В редица случаи базата за тези оценки съществено се различава;

²⁹ Маринов, Александър. Проблеми при дефинирането на понятието „Административен капацитет“, Публични политики.bg, Брой 1, Март 2011, с.23

³⁰ „Capacity building is investment in human capital, institutions and practices“ (World Bank, 1998).

- Нееднородният състав на ЕС от гледна точка на неговите държави-членки, на техните интереси и, съответно, оценките на техните граждани за способностите и ефективността от дейността на европейските институции са също утежняващ фактор. Допълнителен фактор е и тенденцията за нарастване на обществения интерес за участие при вземането на решения на европейско ниво и контрол върху резултатите от дейността на евроинституциите, както и на критиките за някои социално-икономически промени в Съюза или на липса на такива;

- Не на последно място, трудността (или невъзможността) при използването на методите на сравнението с подобни организационни и политически формирания от световната практика, каквито са националните държави, федеративните държави, конфедерациите и т.н.

Нашият анализ ще се базира на следните базови постановки за институционалния капацитет:

Първо, *Институционалният капацитет* е способността на европейските институции – самостоятелно и в система, да изпълняват своите цели задачи, определени им в основните Договори на Съюза и да постигат очакваните резултати, водещи до задоволяване на обществени потребности и водещи до съхранението и развитието на ЕС.

Второ, Основните институции в политическата система на ЕС имат и свой собствен капацитет. Той от своя страна се определя от мястото на институцията в цялостната политическа и институционална система на ЕС и приноса ѝ за развитието на ЕС, като цяло; Ролята, функциите, задачите и пълномощията на институцията за изпълнение на поставените ѝ задачи; Адекватността на вземаните решения в кризисни ситуации от гледна точка на перспективите за развитие на факторите, предизвикали кризата; и др.

Трето, При разглеждането на капацитета на институциите на ЕС чрез прилагането на системния подход следва да се анализират поне 5 основни компонента:

- *Функции* на институциите, т.е. онази съвкупност от цели, задачи и действия, за извършването на които те са създадени, като част от системата за управление на Съюза;

- *Субекти* – органите за управление и организация на дейностите в Съюза, и в частност, на институциите, неформалните и обществените организации, индивидите;
- *Контекстът на ценностите и политиките*, в частност демократизацията от европейски вид;
- *Общосоциалния контекст*, в т.ч. условията на световно, европейско, национално и регионално равнища;
- *Наличните ресурси*, които обезпечават съществуването, работата и развитието на институциите. Тук следва да посочим технологичните ресурси, организационните ресурси, финансовите ресурси, правната база, информационните ресурси, кадровите ресурси и др.

Четвърто, При оценката на функционирането на институционалната система и на институциите на ЕС капацитетът трябва да се разглежда от гледна точка на:

- Определените функции и задачи – произтичат от прехвърлените от националните държави суверенитет и права за вземане и налагане на решенията;
- Наличните организационни ресурси, произтичащи от нормативно определените права и правомощия – правила, процедури, организация и технология;
- Наличните информационни и материални ресурси (материално-техническа база, финансови средства, др.);
- Постигнатите резултати при използване на ресурсите.

В *по-широк смисъл* капацитетът следва да се анализира и оценява от гледна точка на:

- Съхраняването и развитието на ЕС при решаване на вътрешните за Съюза проблеми и центробежни сили, произтичащи от различното ниво на развитие на държавите-членки;
- Съчетаване на националните и европейските ценности и цели в посока на благосъстоянието на гражданите и развитието на демокрацията от европейски тип на основа на европейските ценности;
- Постигането на резултати в посока на развитие на ЕС, като световен политически и икономически играч;

- Адекватното реагиране при поява на кризисни ситуации в световен мащаб и застрашаващи единството на Съюза и сигурността на неговите граждани;
- Оценката на европейските граждани за дейността и капацитета на институциите на ЕС да защитават техните интереси и да приемат решения, близки и разбираеми за тях; демократичността при вземането на решенията и участие на гражданите в процеса (пряко и представително); отчетността на политиците пред гражданското общество, и като цяло *възможността* за влияние и корекции върху дейността на институциите.

Цето, *Административният капацитет* на ЕС е по-тясно понятие и нашият анализ ще е фокусиран върху организационните аспекти на отделните институции (място в системата за управление, връзките и взаимодействието ѝ с други институции, процедурите за вземане на решения), ресурсното обезпечаване за осъществяване на нормативно детерминираната дейност (администрация, финансови ресурси, организационни ресурси и др.) и оценката на резултатите от тяхната дейност.

II. АНАЛИЗ НА ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС

При изследването на институционалния и административния капацитет на европейските институции ще се фокусираме върху 4-те основни институции в областта на законодателната и изпълнителната власт на европейско ниво – Съвета на ЕС, Европейския Парламент, Европейския Съвет и Европейската Комисия. Без да пренебрегваме важната роля и дейност на останалите основни институции – Съдът на ЕС, Сметната Палата и Европейската Централна Банка, ние съзнателно ще ги игнорираме предвид тясно специализираните роли, които те играят в управлението на Съюза и неговата обща институционална система. Тяхната дейност, сама по себе се, е тема много по-обширна от темата на настоящата дисертация. Същевременно, за анализа на административния капацитет ще разгледаме мястото и ролята на някои други институции и административни звена, които не са от узаконените с Лисабонския договор седем *основни* институции на Съюза.

1. Анализ на функционирането на Европейския парламент (ЕП)

Понастоящем ЕП е единствената институция на ЕС, която е пряко избрана от гражданите на Съюза (чрез преки избори). Избори за ЕП се провеждат на всеки пет

години в държавите-членки на Общността и това е пример за възможността на европейските граждани да определят в някаква степен лидерите на европейско равнище и бъдещото развитие на ЕС. Наблюдава се едно сравнително постоянно ниво на интерес на гражданите към пряко участие в изборите за ЕП в последните години. Изборната активност в 2019 г. дори се счита за най-високата от 1994 г насам – 50.94% (за сравнение 2014 г. - 42.61%; 2009 г. – 42.98%). Преди въвеждането на преки избори членовете на Европейския парламент са назначавани от националните парламенти на държавите-членки. Така всеки от членовете е бил с двоен мандат – веднъж в националния и веднъж в европейския парламент. Такъв подход просто копира партийната принадлежност от националното на европейското ниво, както и самата партийна принадлежност на депутатите.

В Първа Глава вече разгледахме специфичните особености на ЕП и неговото място в политическата система на ЕС. Не случайно подчертахме защо анализът на дейността му не може да се извършва с класическите подходи, използвани в националните държави – той не е *единствен* орган на законодателната власт, избраните депутати не повтарят партийните структури от национално ниво, не са представители на собствената си държава и представляват вота на избралото ги мнозинство граждани, според изповядваните от тях европейски ценности. По-долу ще разгледаме как функционира тази европейска институция, призвана да защитава поради прекия си избор обществените нагласи и цели.

1.1. Основни роли, функции и правомощия

Основните функции и правомощия на ЕП са базирани на компетентността, предоставена му от Учредителния договор. Историята на нарастване, разширение и развитие на ЕС илюстрира постепенното нарастване и на правомощията на ЕП при вземането на решения като правило за сметка на правомощията на Съвета на ЕС. Етапите на това разширение са дефинирани от етапите на постепенно прехвърляне на все повече правомощия от управлението във все повече области на икономическия и обществения живот от националните държави към европейското равнище и институции. Те могат да се проследят хронологично по следния начин:

- Разширяване на бюджетните правомощия, съгласно Договора от Люксембург, (1970 г.), като с подписан втори договор се увеличиха правомощията на Парламента (договор от 22 юли 1975 г. в Брюксел);
- С процедурата на сътрудничество в Единният европейски акт и изискването за одобрение от страна на Парламента при вземането на решения за присъединяване и асоцииране на нови страни допълнително се укрепи ролята му в някои законодателни области (Люксембург и Хага, 1986 г., в сила от 1987 г.);
- С Договора от Маастрихт (1992 г., в сила от 1993 г.) е въведена процедурата за съвместно вземане на решение в някои законодателни области и е разширен обхвата на процедурата на сътрудничество в други – това се счита за съществен момент в превръщането на Парламента в *съзаконодателен орган* на европейско ниво;
- Договорът от Маастрихт предоставя на ЕП и правомощия за политически контрол от страна на Парламента върху изпълнителната власт на ЕС при окончателното определяне на състава на ЕК преди назначаването на нейните членове;
- Въвеждане на процедурата за съвместно вземане на решение (реформирана) в повечето законодателни области превърна европарламента в съзаконодател на равни начала със Съвета на ЕС (с Договора от Амстердам, 1997 г., в сила от 1999 г.). Вече Председателя на Комисията (един много важен във властово отношение пост) подлежи на одобрение от страна на Парламента, което увеличи неговия контрол над изпълнителната власт. В последствие, с Договора от Ница (2001 г., в сила от 2003 г.) беше разширен допълнително обхватът на тази процедура;
- Договорът от Лисабон (2007 г., в сила от 2009 г.) съставлява друг важен етап от видимия процес за разширяване на правомощията на ЕП в посока на съвместното вземане на решения със Съвета на ЕС, като обикновената законодателна процедура стана най-използваната процедура на вземане на решения. Ролята на Парламента при подготовката на бъдещи изменения на договори е още по-значима (член 48 от Договора за ЕС). Председателят на ЕК вече се избира, а не само одобрява (след 2014 г.), от ЕП и това значително се повиши ролята и на европейските политически партии в посока на контрол върху този изпълнителен наднационален орган.

Предоставените на Европейския Парламент пълномощия, функции и дейности могат да се групират като *законодателни, контролни (надзорни) и бюджетни*.

ЕП е основна институция в *законодателния процес* на Съюза и като такава получи големи правомощия с Лисабонския договор.

1.1.1. Законодателна дейност - правомощия и функции

Първо, *ЕП съвместно със Съвета на ЕС приема законите на ЕС*. ЕП обсъжда и приема заедно със Съвета на ЕС европейските закони, като проектите на законите се изготвят и предлагат за одобряване от Европейската Комисия. Ролята на ЕП в законотворчеството на Съюза постепенно се е променила от чисто съвещателна до съществената роля понастоящем за *съвместно вземане на решения в условията на равнопоставеност със Съвета*. С влизането в сила на Договора от Лисабон процедурата на съвместно вземане на решения се прилага за повече от 40 нови политики³¹, например в областта на свободата, сигурността и правосъдието, външната търговия, политиката в областта на околната среда и общата селскостопанска политика (ОСП) и мн. др.

Второ, *ЕП притежава (макар и ограничено) право на законодателна инициатива*. Това право, което е съществено за определяне на капацитета на ЕП при посрещане на предизвикателствата на управлението на ЕС, е ограничено и опосредствано. С Договора от Маастрихт се предвижда възможността ЕП да изиска от Комисията да внесе предложение за разглеждане законодателно предложение (запазено и в Договора от Лисабон), за ново решение или за промяна в съществуващ вече закон.

- ***Право за одобрение.***

По силата на тази процедура (преди наричана „*процедура на одобрение*“) ЕП има много важни правомощия в две съществени области за развитието на Съюза още от 1986 г. - *споразумения за асоцииране* и *споразумения за присъединяване* към Европейския съюз. Всички последващи изменения в Договорите разширяват ползването на тази процедура. Договорът от Лисабон разширява правомощията на ЕП, като се включват определени нови области, например тези по членове 7, 14, 17, 27, 48 и 50 от ДЕС и членове 19, 83, 86, 218, 223, 311 и 312 от ДФЕС, и по-конкретно мерките, които Съветът

³¹ Справочник за Европейския съюз – 2018, стр.2, www.europarl.europa.eu/factsheets/bg

трябва да вземе, когато е необходимо действие от страна на Съюза, а Договорите изрично не предвиждат необходимите права на Съвета за това.

- ***Вземане на решения относно международни споразумения***

Международни споразумения се сключват само след получаване на съгласие от Европейския парламент, като това се отнася до повечето международни договори, които ангажират Европейския съюз. Практика е Парламентът да отхвърля в името на защитата на правата на човека финансови протоколи с трети държави. ЕК е задължена да уведомява и информира членовете на Парламента относно развитието на многостранните търговски преговори, водени в рамките на Световната търговска организация (СТО), и относно двустранни преговори с трети държави. Лисабонският договор вмени законодателните актове относно изпълнението на общата търговска политика да се приемат вече съвместно от Европейския парламент и от Съвета. В исторически смисъл, това е ново направление в управлението на Съюза и правомощията на неговите институции. развитието на Съюза доведе до необходимостта, международните отношения (правомощия изконно запазени за националните държави) да бъдат координирани и направлявани не само от Съвета, в който са представени националните институции, но и от пряко избраните депутати на ЕП. Без да има съществени и значими юридически погледнато правомощия, ЕП придобива определени права да взема решения по общата политика на Съюза с държави извън Съюза, и да насочва действията на националните правителства и парламенти в една посока.

- ***Вземане на решения за разширяване на ЕС с нови страни-членки***

ЕП има правото на одобрение при вземането на решения по присъединяване на нови страни към Съюза.

1.1.2. Бюджетна дейност – правомощия и функции

Функциите, задачите и правомощията на ЕП в областта на бюджетирането на съюзната дейност е едно от най-значимите правомощия на Парламента. В тази област ЕП участва и взема решения по:

- Съставянето на бюджета на ЕС, заедно със Съвета.

ЕП активно участва в обсъжданията и приемането на бюджета на ЕС за всяка финансова година, заедно със Съвета на ЕС. Договорът от Лисабон дава

равнопоставеност на Парламента със Съвета в годишната бюджетна процедура. Правомощията на ЕП в бюджетната област са: дава своето одобрение за многогодишната финансова рамка; участва в бюджетния процес *още от подготвителния етап* и по-специално още при определяне на общите насоки и на вида разходи; ЕП приема бюджета окончателно и следи неговото изпълнение.

- Осъществяването на контрол по неговото изпълнение чрез специализирана Комисия.

Специална комисия към ЕП, наблюдава и контролира изразходването на бюджета и всяка година изготвя доклад, Парламентът произнася своята оценка и решение за дейността по управлението на бюджета от страна на Комисията за предходната година.

- ЕП гласува освобождаване от отговорност на ЕК по приетия бюджет, т.е. одобрява начина, по който е изразходван бюджета на ЕС;

- Одобряване на многогодишната финансова рамка;

ЕП одобрява многогодишната финансова рамка, т.е. дългосрочния бюджет на ЕС, в съответствие с дългосрочните интереси и цели на Съюза.

- ЕП обсъжда паричната политика с Европейската Централна Банка.

1.1.3. Контролна дейност- правомощия и функции

По-горе вече посочихме част от контролните функции, които изпълнява ЕП и неговите правомощия да взема решения по управлението на Съюза и дейността на европейските институции. Тези функции и правомощия могат да се обобщят по следния начин:

- Общ контрол над всички Европейски институции, най-вече Европейската комисия. Парламентът редовно разглежда изготвените от ЕК доклади, дискутира и контролира работата на нейните членове като задава въпроси и изисква мотивирани отговори. В тази дейност активна роля играят комисиите на ЕП като негови специализирани органи.;

- Преразглеждане на работната програма на Комисията и искания за допълване с нови законодателни предложения. ЕП изпълнява редица контролни

функции върху дейността на ЕК, като коригира и допълва нейната програма и обхвата на разработваните законодателни инициативи и актове.

- Парламентът изразява становище по темите от дневния ред, когато националните лидери се събират за срещи на високо равнище в Европейския Съвет. По този начин ЕП изпълнява редица контролни функции и върху дейността на Европейския Съвет – висшия политически форум на държавите-членки на европейско равнище като консултира и допълва обхвата на разглежданите общи за Съюза стратегически и краткосрочни насоки за развитие.

- Избор на председател на Комисията и одобряване състава на Комисията като изпълнителен орган. Контрол върху състава на ЕК.

За назначаването на нова Комисия (и нейните 28 членове) и встъпването им в длъжност ЕП трябва да даде своето одобрение. Ако членовете на Европейския парламент не одобрят дадена кандидатура за комисар в Комисията, те могат да отхвърлят целия списък с кандидати. Съществува и възможност в ЕП за гласуване на вот на недоверие, който задължава Комисията да подаде оставка.

- Осъществяване на парламентарен контрол върху двата изпълнителни органа на Съюза чрез отговори на актуални въпроси и изслушване на Комисията и Съвета.

- ЕП е институцията с пълни правомощия за контрол върху изпълнителните органи на Съюза. ЕП реализира тези свои контролни функции по отношение на:

Утвърждаване на състава на Европейската Комисия и нейното ръководство. В тази област ЕП извървя дълъг път на увеличаване на правомощията и – от право на становище по програмата на ЕК (1981 г), неговото одобрение като задължително изискване за назначаване на председателя и членовете на Комисията като колективен орган преди избор от държавите-членки (1992 г), изслушванията на номинираните за членове на Европейската комисия (1994 г) до избора на председател на Комисията в съответствие с резултатите от изборите за Европейски парламент (по Лисабонския договор, 2007 г.).

ЕП има правомощията да поиска вот на недоверие срещу Комисията и нейната колективна оставка. Засега практиката показва, че това е по-скоро възможност,

отколкото реалност. Независимо от проведените до момента осем вота на недоверие и фактът, че броят на гласовете в полза на вота на недоверие системно е нараствал, нито един от тях не е приет, а броят на гласовете „за“ са твърде малко.

Парламентът разглежда общия годишен доклад (член 233 от ДФЕС) и наблюдава, заедно със Съвета, актовете за изпълнение и делегираните актове на ЕК.

Парламентът може да създава временни анкетни комисии. В това си право ЕП създава временни комисии за разследване на предполагаеми нарушения или лошо прилагане на правото на Съюза.

- За осигуряване демократичността и спазването на основните права на гражданите ЕП организира наблюдение на провежданите избори и свободата на избор;
- Контрол върху общата външна политика и политика на сигурност.

Парламентът има право да отправя въпроси или препоръки до Съвета и да бъде информиран редовно, като с него трябва да бъдат провеждани консултации по главните аспекти и основните решения в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС).

- Обжалване пред Съда на ЕС.

Парламентът има права да завежда дела в Съда на ЕС при нарушаване на Договора от друга институция. При своите взаимоотношения със съда на ЕС, Парламентът има право на намеса, т.е. да подкрепи една от страните в дадено съдебно производство. Той може да заведе дело по същия начин както Съвета, Комисията и държавите-членки *без да доказва конкретна заинтересованост*. Парламентът може да бъде ответник по заведени дела срещу акт, приет чрез процедурата на съвместно вземане на решения, или когато негов акт цели правни последици за трети страни. Същевременно, ЕП може да потърси предварително становище от Съда на ЕС относно съвместимостта на международно споразумение с Договора.

- Избор на европейски омбудсман.

Съгласно Договора от Лисабон Европейския парламент избира Европейският омбудсман и по този начин влияе върху обществения законов контрол за спазване на европейските ценности и правата на европейските граждани.

- Разглеждане петиции на граждани, ЕГИ и демократичен контрол;

В областта на демократичния контрол ЕП разглежда изпратените до него **петиции** на граждани и отправя *запитвания към другите органи на ЕС или националните правителства*. Когато гражданите на Съюза упражняват правото си да подават петиции, те ги отправят до председателя на Европейския парламент. Парламентът организира изслушвания с организаторите на успешно регистрирани Европейски граждански инициативи под ръководството на Комисията по петиции;

1.2. Институционален капацитет

1.2.1. Състав и местоположение

Броят на членовете в ЕП за всяка държава е *приблизително пропорционален на нейното население*. Същевременно има допълнително ограничение - *никоя страна не може да има по-малко от 6 и повече от 96 евродепутати*. Това е ограничение с цел прилагане сравнителна равнопоставеност на отделните държави в ЕП, независимо от техния размер и брой на населението, както и защитата на малцинството при представителността. Съгласно Лисабонския договор общият брой на депутатите в ЕП не трябва да надхвърля 751 (750 плюс Председателя). След оттеглянето на Великобритания от ЕС вероятно ще отпаднат 73 места, което ще доведе до намаляване общият брой евродепутати.

Европейският Парламент и неговата администрация имат три работни места – Брюксел (Белгия), Люксембург и Страсбург (Франция). Това е резултат от историческото развитие на тази институция и увеличаването на неговите правомощия в годините, но и компромисно решение на този въпрос в резултат на преговори и договорки между страните-основателки. В резултат на това:

- Заседанията (пленарни заседания) на Парламента се провеждат в Страсбург (Франция) и в Брюксел (Белгия), като ежемесечните пленарни заседания се провеждат в Страсбург, а извънредните и допълнителни заседания - в Брюксел;
- Заседанията на комисиите на ЕП се провеждат в Брюксел, където се намират и седалищата на изпълнителните органи на Съюза – ЕК и Съвета на ЕС, с които ЕП непрекъснато е във връзка;
- Административните служби (основно Генерален секретариат), обслужващи ЕП, ЕК и Съвета са в Люксембург.

В резултат на тези правила за местоположението и работата на ЕП, парламентът прекарва всеки месец 4-5 дни в Страсбург за окончателните пленарни сесии и гласувания. Понякога пленарни сесии се провеждат и в Брюксел. Доста критики са отправени за тези непонятни „политически“ решения във връзка разходите и полагащите усилия, които се отделят за преместването на парламента и депутатите от едно място на друго по няколко пъти в годината.

1.2.2. Политически групи на ЕП

Избраните депутати в Европейския Парламент се групират според политическите си убеждения и визии за развитие на ЕС, а не по националност, т.е. те не образуват национални фракции. Те формират т.нар политически групи в парламента. След последните избори 2019 г. най-голяма е групата „Европейска народна партия“ (ЕНП) с 182 евродепутати, следвана от групата „Социалисти и демократи“ (S&D) с 154 члена, групата „Обнови Европа“ (Renew Europe) със 108, (групата на Зелените/Европейския свободен алианс (Greens/EFA) с 75, групата „Идентичност и демокрация“ (ID) със 73 Европейски консерватори и реформисти (ECR) със 62, Европа на свободата и пряката демокрация (ЕСПД) с 43, Европейска обединена левица/Северна левица (GUE/NGL) с 41, и групата на независимите депутати (NI). Те се групират около представяваните от тях ценности и идеологии и формират политическата среда в Европейския Парламент.³²

1.2.3. Органи за управление

Управлението на цялостната дейност на Европейския Парламент и на неговите комисии и административни органи се осъществява от *Председателя на ЕП, Бюрото на ЕП*, (в което влизат Председателя на ЕП и 14 негови заместници) и Председателския съвет.

ЕП има четиринадесет заместник-председатели, които биват избрани с обща бюлетина. Тяхната функция е да заместват председателя при негово отсъствие и в случай, че са овластени от него могат да изпълняват част от неговите функции в церемониални прояви.

³² В Глава Първа вече разгледахме представителството на политическите партии и партийните групи в ЕП – вж. *Таблица 8*

Председателският съвет на ЕП включва Председателя му и председателите на политическите групи. Функциите му са да определя дневния ред на парламента, също така предлага състава на комисиите и техния дневен ред – анкетна комисия, делегация за връзка с трети страни нечленуващи в Общността, парламентарни комитети.

Бюрото на парламента включва Председателя и четиринадесете заместник председатели, както и квестори които изпълняват съвещателни функции и също се избират с обща бюлетина. Бюрото взема финансови, организационни и административни решения, които се отнасят за вътрешната организация на работата на Парламента.

Административно дейността на управленските органи на парламента се подпомага от Генерален секретариат.

1.2.4.Вземане на решения

ЕП провежда годишно една официална сесия. Ежеседмично се провеждат редовните му пленарни заседания в Страсбург, където се обсъждат редица въпроси на политическия и икономическия живот на Съюза, проекти за нормативни актове и решения.

- ***Използвани процедури при вземането на решения***

В зависимост от ролята и правомощията си, ЕП използва различни процедури за вземане на решение. При приемането на законодателните актове, при която Парламентът и Съветът са равнопоставени, се използва обикновена законодателна процедура (съвместно вземане на решение), а в определени области - специални законодателни процедури (за области, в които Европейският парламент има само консултативна роля.

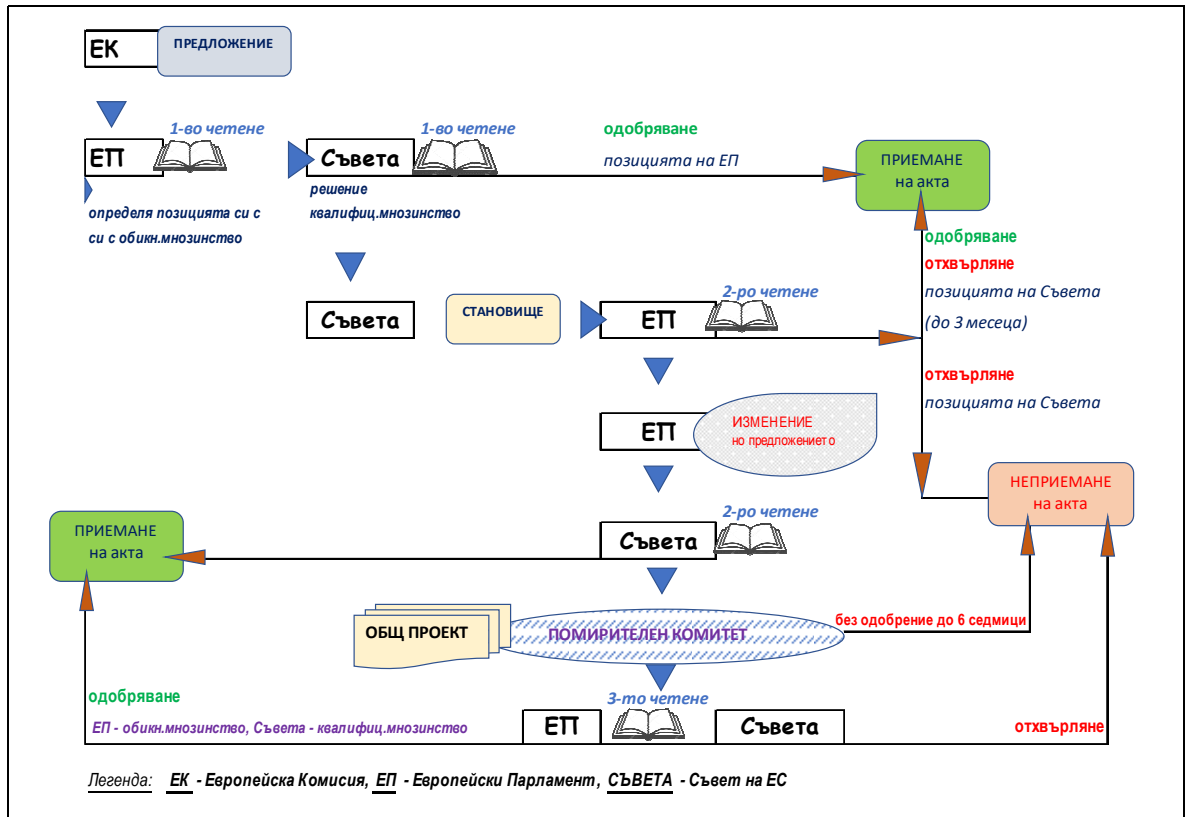
- Консултация. *Консултацията* е описана в член 289 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), като специална законодателна процедура, при която Европейският парламент дава съгласието си на Съвета за приемането на дадено законодателно предложение. Предложеният закон може да бъде *отхвърлен, приет или изменен*, като Съвета не е длъжен да приеме становището на ЕП, но след правното тълкувание на Съда на Европейския съюз, на практика решенията се взимат само след одобрението на ЕП и затова тази процедура се използва в много редки случаи (наричана още незаконодателна процедура). Римският договор от 1957 г. дава на ЕП консултативна функция при утвърждаването на европейското законодателство, но Договорите от

Маастрихт, Амстердам, Ница и Лисабон придават на тази институция главна роля при съвместното вземане на решения със Съвета и прилагането на обикновената законодателна процедура. Все още за области на вътрешния пазар, конкурентното право и приемането на международни споразумения в рамките на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) се прилага модела на консултацията.

- Одобрение. Друг вид процедура е тази на *одобрение* (бивша „процедура на одобрение“), при която ЕП има *право на вето* при вземане на решения от Съвета. Използва се главно при одобрение на международни договори, договори за присъединяване или напускане на държави-членки от Общността. Въведена е с Единния европейски акт (ЕЕА) в законодателството на ЕС, като първоначално се прилага при споразумения за асоцииране и присъединяване към ЕС, в последствие полето ѝ на действие се разширява и в областта на дискриминацията, субсидиарността и др.

- *Обикновена законодателна процедура*. Съвместното вземане на решения със Съвета на ЕС се осъществява с обикновената законодателна процедура, въведена още с Договора от Маастрихт (1992 г.) и в последствие опростена с Договора от Амстердам (1999 г.). С Договора от Лисабон тя се превръща в *основна* законодателна процедура, като намира приложение *в почти всички области*, където се изисква Съветът да приема решения *с квалифицирано мнозинство*. Решенията на Съвета, взети с квалифицирано мнозинство, се подлагат на съгласуване с ЕП. Обикновената законодателна процедура е валидна и при реализацията на класическото правомощие на Парламента по въпроси, касаещи бюджета. С влизането в сила на Договора от Лисабон, ЕП се сдобива с допълнителни компетенции, като и компетенции в области като аграрния сектор и др. При нея, Парламентът и Съвета имат еднаква тежест при вземане на решенията. Схематично сложният процес при прилагане на обикновената законодателна процедура е представен по-долу в *Таблица № 11*.

Таблица 11. Обикновена законодателна процедура
(схема на протичане на процеса)



Това е доста сложен законодателен процес разделен на три четения (три етапа) и уреден от чл. 294 от Лисабонския договор. Европейската комисия е главния законодателен инициатор в ЕС и по нейно предложение на първо четене се изчаква одобрението на ЕП по даден законодателен акт. При липса на разногласия със Съвета, се стига до утвърждаване на закона. Ето защо, този вариант е за предпочитане пред другите два по-усложнени процеса за вземане на решение.

В случай на разногласие и при положение, че Съветът не одобри позицията на ЕП той връща на първо четене законодателния акт на ЕП, след като го е модифицирал (коригирал) представяйки подробно аргументирано становище относно основанията си. Също обосновка пред ЕП дава и ЕК.

В този случай се стига до второ четене, където възможните сценарии са три. При първия ако ЕП не се произнесе в срок от три месеца, като отхвърли или одобри преработения текст на Съвета, то предложението влиза в сила. Втори вариант е ЕП да

отхвърли с мнозинство проекта за закон в тримесечен срок и тогава акта се счита за неприет. Има и трети вариант, при който ЕП в срок от три месеца с мнозинство приема решение да измени текста и го връща на второ четене за преразглеждане в ЕК и Съвета. Отново в тримесечен срок, този път Съветът трябва да одобри направените предложения за изменения от ЕП и ако това е факт документът се счита за приет, в противен случай Председателят на ЕП и Председателят на Съвета свикват *помирителен комитет* в срок от шест месеца. Комитета се състои от двадесет и седем представители по един от всяка страна-членка плюс 27 представители от ЕП избрани главно от бюджетната комисия и тези свързани с предмета на правния акт. Делегацията на ЕП се ръководи от председателя му. ЕК участва в работата на помирителния комитет, като ролята ѝ на медиатор е записана в член 294, параграф 11 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС). В параграф 12 е поставен шест седмичен срок, в който помирителния комитет да постигне положителен резултат. При провал предложения акт се счита за неприет. В параграф 13 от ДФЕС е записано, че ако в срок помирителния комитет постигне успех одобри нов проект за закон, то ЕП и Съвета разполагат с шест седмици да одобрят или отхвърлят текста, като Съвета гласува с квалифицирано мнозинство, а ЕП взема решението с обикновено мнозинство.

1.2.5.Административен апарат

Дейността на ЕП административно се обслужва от Генерален секретариат и се съгласува в рамките на цялата институционална система на ЕС – от момента на неговото конституиране до разпускането му. В администрацията на ЕП работят служители от всички страни членки.

1.2.6.Комисии на ЕП

Процедурните правила за работа на ЕП предвиждат създаването на постоянни комисии, временни комисии, анкетни комисии и комисии по разследване.

Изключително важни за работата на ЕП и неговото влияние са комисиите на ЕП – постоянни, специални и анкетни. Постоянните комисии в ЕП понастоящем са 22, които следят дейността на генералните дирекции в Комисията и експертните министерски съвети. В реалността те оказват и сериозно влияние върху тяхната дейност, което по същество дори надхвърля формалните им пълномощия. В тази връзка следва да се

спомене и тяхното сътрудничество със съответните служби на Комисията, с транснационалните и националните съюзи. Парламентът, работещ в тези комисии, се сдобиват със сериозен професионален опит на наднационално ниво – нещо, което е от особена важност за работата на всички европейски институции. Чрез изготвянето, обсъждането и приемането на редица доклади, в т.ч. изготвени по собствена инициатива, комисиите назначават преговорни екипи за провеждане на преговори със Съвета по законодателството на ЕС и предлагат съответните изменения за гласуване в пленарни заседания, организират изслушвания на експерти и по този начин контролират останалите органи и институции на ЕС.

Съставът на всяка комисия е между 25 и 73 пълноправни членове. Също така се формира „бюро на комисията“, в което влизат изборни председател и до четирима заместник-председатели с мандат от две и половина години. В този процес се цели политическият състав на комисиите да отразява състава и съотношението на партийните групи в Парламента като цяло.

Парламентарните комисии обикновено *заседават* в Брюксел и работата им се подпомага от секретариат. Обсъжданията в тях са публични и се излъчват пряко в интернет за създаване условия на информираност на обществеността. Координацията в работата на комисиите се осъществява от Председателите им чрез участие в Съвета на председателите на комисии.

1.2.7. Съвет на председателите на комисии

Съветът на председателите на комисии е политически орган, който координира работата на комисиите и осигурява доброто сътрудничество между тях. Той се състои от председателите на всички постоянни и специални комисии. За организация на дейността си Съветът избира свой председател, измежду своите членове. Мандатът му е с продължителност две и половина години. В неговите правомощия са предложения до Председателският съвет за работата на комисиите, за определянето на дневния ред на месечните сесии на Парламента и всякакви въпроси, които биха спомогнали ефективната работа на Европарламента и неговите изпълнителни органи.

1.3. База за оценка дейността на ЕП и на институционалния му капацитет

а/ Оценката на институционалния капацитет на ЕП следва да се извършва от гледна точка на неговото място в институционалната система и неговата роля, като:

- *Основен орган* в законодателния процес - заедно със Съвета на ЕС;
- Институция, осъществяваща политически контрол върху спазването на европейските ценности, в т.ч. от европейските институции;
- Като орган утвърждаващ бюджета и приемащ отчетите за неговото изпълнение;
- Демократична институция, съчетаваща националните и европейските интереси, представителството на политическите партии в отделните страни и съчетанията им в европейски политически групи, базирани на идеологически ценности;
- Представителен орган, депутатите на който са пряко избрани от гражданите на Съюза.

б/ Критериите за оценка следва да бъдат:

- Разработване на адекватно законодателство;
- Разработване, приемане и приложение на подзаконовите актове, произтичащи от ДФЕС;
- Разработване и контрол по изпълнението на бюджета;
- Ефективен контрол по спазването на общите политики на Съюза, законодателството на Съюза и дейността на ЕК и Съвета;
- Координация на взаимодействията между Съвета, ЕК и другите европейски институции;
- Контрол по осигуряването на демократично участие на гражданите в управлението на Съюза, утвърждаване на референдумите като форма на това участие и отчетност на европейските политици пред обществеността.

в/ Засилването на правомощията на ЕП би следвало да повиши:

- демократичния процес на вземане на решения;
- намали влиянието и националния характер, пренасян с редица разбираеми компромиси в работата на Съвета на ЕС и ЕК.

2. Анализ на функционирането на Европейския съвет

Европейският съвет е основан, като неофициален форум на държавните ръководители през 1974 г. и изминава пътя на развитие като през 1992 г. получава официален статут и е обявен за една от седемте основни институции на Съюза през 2009 г. с Договора от Лисабон. .

Седалището на Европейския съвет е Брюксел, където първите държавни ръководители на държавите-членки организират своите заседания (обикновено всяко тримесечие). На тези заседания се обменя важна политическа информация, определят се основните насоки за развитие на ЕС, обсъждат се наболели нови проблеми и предизвикателства, и др.

2.1. Основни роли и функции

Европейският Съвет представлява най-високото равнище на политическо сътрудничество между страните от ЕС и на неговите заседания се определя *политическия дневен ред* на Съюза. В тази си роля Европейският Съвет има вида на *висш политически форум* на Съюза със следните основни функции:

- Определяне на основните политически насоки за развитие на Съюза и идентифициране и формулиране на приоритетите за действие;
- Координиране на общите за страните на ЕС икономически политики и насоките за бъдещото им развитие;
- Уреждане на деликатни въпроси (в т.ч. между самите държави-членки), изискващи решаване на възникнали проблеми в международните отношения на национално (правителствено) ниво или такива, които изискват наличие или постигане на консенсус при вземането на решения;
- Определя общата външна политика на ЕС и политиката на сигурност на основата на стратегическите интереси и последиците от тях в областта на отбраната на Съюза;
- Решава някои много отговорни задачи като номиниране кандидати и назначаване на ръководители на някои високи постове в ЕС, като например в ръководството на ЕЦБ и в Европейската Комисия. В тази си роля Европейският Съвет е и висш кадрови орган на ЕС;

- Председателят на Европейския съвет представлява ЕС пред външните контрагенти и държавите-членки в двустранни отношения по редица въпроси.

Европейският Съвет е типичен политически орган за управление, който без директно да участва в оперативното управление и в законотворческия процес на Съюза, координира усилията на изпълнителната власт на национално равнище и европейските структури за осигуряване развитието на Съюза, като едно цяло и ефективността на процеса на вземане на общи политически решения. Председателят на ЕК заедно с Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (с функциите на външен министър на ЕС) са ключови фигури в обсъждането и формирането на наднационалната външна политика на Съюза при обсъждането им в отделните институции на Съюза.

2.2. Институционален капацитет

Институционалният капацитет на Европейския Съвет се предопределя от неговата политическа роля в цялостната система от институции. Тази роля нараства в годините на развитие на ЕС. Следва отново да се посочи, че като политически орган той няма нито законодателни функции, нито участва в приемането на европейските закони, но има редица правомощия да поиска от Европейската комисия изготвяне на предложения за мерки по даден въпрос и неговото придвижване в управленската система на Съюза, както и да го възложи за решаване на Съвета на ЕС.

2.2.1. Състав и местоположение

В състава на Европейският съвет влизат държавните или правителствените ръководители на всички страни от ЕС, председателя на Европейската комисия и Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. От октомври 2003 г. всички официални заседания на Европейския съвет се провеждат в Брюксел.

2.2.2. Органи за управление

Европейският съвет се свиква от неговия председател (наричан често „президент“) и съвещава най-малко четири пъти в годината. Мандатът на председателя, избран от самия Европейски съвет, т.е. от държавните и правителствените ръководители на страните членки, е от две години и половина, който може да бъде

подновен веднъж. Председателят има представителни функции от името на ЕС пред външния свят. Длъжността на *постоянен* Председател е една от значителните институционални промени, които Договора от Лисабон въвежда за подобряване работата на Европейския съвет. С тази мярка се цели премахването на липсата на ритмичност, осигуряване на постоянство и приемственост в дейността на тази институция, свръх натовареността на председателя при ротационен избор всяко полугодие и раздвояване на неговите усилия и задължения на национално и на европейско ниво и т.н. Осигурява се и по-голяма степен на предвидимост в неговите усилия и дейност, в частност, във външните връзки на Европейския Съвет. Натрупвания опит и лидерски качества също не са за подценяване. Новоизбраният Председател на Европейския Съвет Шарл Мишел ще замени след ноември 2019 г. след 2 мандата Доналд Туск.

Основните задачи и отговорности на Председателя на Европейския съвет са в областта на организацията на Европейския Съвет и са да председателства и ръководи работата на Европейския съвет и да свиква на редовно заседание с определен дневен ред Съвета (най-малко 4 пъти годишно). В правомощията на Председателя е и свикването на извънредно заседание при необходимост. Председателят, в сътрудничество с Председателя на ЕК и въз основа на работата на Съвета по общи въпроси (в Съвета на ЕС), следва да осигурява подготовката и приемствеността на цялостната работа на Европейския съвет. Той полага усилия за сближаването и консенсуса в Европейския съвет като посредници при изглаждането на деликатни въпроси и координира комуникацията. След всяко заседание на Европейския съвет информира Европейския парламент с нарочно изготвен доклад;

Изпълнява представителни функции (външно представителство) на Съюза по въпроси от Общата външна политика и политика на сигурност, без при това да изнема правомощията на Висшия представител за външна политика и политика на сигурност.

С цел избягване конфликт на интереси Председателят на Европейския съвет няма право да изпълнява държавен пост и може да бъде преизбран само веднъж.

2.2.3.Вземане на решения

Европейският съвет като висш политически орган в институционалната система на ЕС взема решенията си по правило *с консенсус*. В зависимост от предвиденото в Договорите, решения могат да се вземат и с единодушие или с квалифицирано мнозинство. Стремехът за консенсусно взето решение осигурява по-голяма действеност и рационалност при прилагането на решенията - както при разработване на нормативните актове, така и при тяхното приемане и прилагане от страна на националните институции. Това е и основно средство да се отчитат по-ясно гласовете на националните държавни институции на европейско ниво с оглед неговото консолидиране, а не само да се очаква от тях изпълнение на вече взети решения.

Следва да се има предвид, че в тези съвещания между държавни и правителствени лидери могат да участват и много други актьори - Председателя на ЕП, и т.н.

Специфично ограничение в процеса на вземане на решения е, че Председателите на Европейския съвет и на Европейската Комисия, както и Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, *не гласуват*. Т.е. гласуват само политическите ръководители като представители на националното ниво на управление в Съюза.

2.2.4.Административен апарат

Европейският съвет се обслужва административно от Генералният Секретариат на Съвета (ГСС). За функциите и задачи на тази административна единица ще се спрем по-подробно при разглеждане на административния апарат на Съвета на ЕС³³.

Наличието на една административна единица за Съвета и Европейският съвет способства за по-добрата координация в дейността им и по-тясното сътрудничество между националните институции, представени от ресорните министри (в Съвета на ЕС) и политическите решения и препоръки, вземани от Европейският съвет. Това по същество е и координация между приоритетните и стратегическите насоки за развитие на ЕС и дейността в областта на неговото законодателство в което Съвета играе основна

³³ Вж. по-подробно в Глава Втора, точка. 3.2.4. Административен капацитет на Съвета и административно обслужване

роля (заедно с ЕП). При необходимост ГСС извършва и практическата организация на срещите на високо равнище с държавните и правителствените ръководители.

2.3. База за оценка на институционалния капацитет на Европейския Съвет

а/ Оценката на институционалния капацитет на ЕС следва да се извършва от гледна точка на неговата роля и място в институционалната система:

- *Като политически орган на ЕС.*

Като институция Европейският съвет е политическият орган на ЕС. Това в голяма степен затруднява оценката на неговия институционален капацитет. Оценката трябва да се насочи и базира към важността и обективността на взиманите решения за общото политическо развитие на Съюза и взаимодействието в политически аспект на националните правителства и европейските институции;

- *Като представителен форум на правителствата на държавите-членки,* където се явява трибуна за обсъждане на текущите и стратегическите въпроси на функциониране на ЕС и тяхното обратно проявление в отделните страни.

б/ Оценката на резултатите от дейността на Европейския Съвет и неговия институционален капацитет следва да се базира на следните критерии:

- Преодоляване на различията в националните интереси и мнения при вземането на решения за развитието на ЕС от вътрешното разделение (явно или тлеещо) на стари/нови страни-членки; големи/малки; развити/слаби и бедни; север/юг; приели Еврото/извън Еврозоната и др.;

- Преодоляване на възникналото напрежение между институциите на ЕС и правителствата на някои страни-членки по отношение спазването на ценностите на Съюза и неговото законодателство. Такива са решенията и предупрежденията на ЕК към Полша, Унгария и др.;

- Определяне на стратегическите насоки на взаимоотношенията с някои съседни страни извън Съюза, като Украйна, Русия, Турция, и т.н.;

- Приложението на еднакви стандарти по отношение на членовете на ЕС. Тук винаги се сочат наказателния мониторинг към България и Румъния, отказа за присъединяване на България и Румъния към Шенгенското членство – двойни стандарти, отношението към референдума в Каталуня и др.;

- Намирането на баланс в двете противоположни тенденции и насоки в развитието на Съюза - междудържавния (национален) аспект и желанието за консолидиране на ЕС. Последните 2-3- години показват сериозно развитие в тези тенденции и тяхното проявление.

3. Анализ на функционирането на Съвета на Европейския Съюз („Съвета“)

Съветът на ЕС (познат и като *Съвет на министрите* или просто *Съвета*) е основна институция на европейско ниво в ЕС и, като такава, е институция на представителството на националните правителства чрез техните министри. Или, в Съвета е представена *изпълнителната власт* на всяка държава членка. Всяка една държава-членка е представена от свой представител с ранг на министър. До 2002 г. той се нарича Съвет на министрите. Съветът, заедно с ЕП и по предложение на Комисията взема решения относно законите на ЕС. Това е последователността на действията при вземането на решения в Съюза. Това, което се е променило във времето, е относителната тежест на участващите три основни управленски органа на Съюза в този процес. През годините на развитие тенденцията е на постоянно разширяване компетенциите на Европейския парламент в законодателния процес и засилване ролята на Европейската Комисия в изпълнителните дейности за сметка на Съвета на ЕС. На заседанията на Съвета министрите могат да бъдат представлявани от техните заместници, посланика на Постоянното председателство към ЕС или негов заместник. Не се допуска заместване на председателстващия министър.

3.1. Основни роли и функции

В своята дейност Съвета изпълнява много важна роля в законодателния процес на Съюза и координацията на политиките и дейността на европейските институции и националните правителства. Функционалната характеристика на Съвета е представена по-долу:

3.1.1. Приемане законите на ЕС заедно с ЕП по предложение на ЕК

Дълги години Съвета беше най-важният законодателен орган и решаваше законите като крайна институция – другите участваха само съвещателно и т.н. След

Лисабонския договор Съвета и Парламентът равнопоставено имат решаващия глас за новите закони на ЕС, предложени от Комисията.

3.1.2. Координация на общите за страните на ЕС икономически политики

Основна цел в началото при създаването на Общия пазар, а и сега за ЕС, е провеждането на координирана икономическа политика за Европа с общи усилия на всички държави-членки под контрола на техните министри на финансите.

Допълнителна обща цел е и създаването на повече работни места и подобряването на системите за образование, здравеопазване и социална политика. Оставайки отговорни за своята собствена политика, държавите могат да достигат и до споразумения по общи цели и изгоди на базата на обмяна на опит и информация.

3.1.3. Приемане на бюджета на ЕС

Важността и отговорността на тези компетенции предопределят текущото развитие на Съюза. Съветът участва в една от най-важните управленски дейности и задачи, тази на приемане на годишният бюджет на ЕС. Годишният бюджет се разработва от ЕК и предлага за одобрение. Съвета, съвместно с ЕП, одобрява годишния бюджет на Съюза като за целта се използва специална законодателна процедура.

Бюджетът на ЕС за 2019 г. по предварително сключено споразумение на Австрийското председателство на Съвета и ЕП предвижда общ размер на поетите задължения от 165,8 млрд. евро, а на плащанията - 148,2 млрд. евро. Сравнението сочи едно увеличение от 3,17% (на поетите задължения) и увеличение от 2,37% (на плащанията) спрямо 2018 г.

Процедура за приемане на бюджета на ЕС³⁴. Годишният бюджет на ЕС се договаря от Съвета и от Европейския парламент. Комисията представя проектобюджета. Финансовата година е от 1 януари до 31 декември.

a/ Съветът и Европейският парламент вземат решение на равни начала. Първо Съветът приема своята позиция по годишния проектобюджет на ЕС и я представя за обсъждане. След това Европейският парламент може да приеме изменения на позицията

³⁴ *Процедурата по приемането на бюджета на ЕС е изложена в член 314 от Договора за функционирането на ЕС. Изм. <http://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-annual-budget/how-eu-budget-works/>*

на Съвета. Ако позициите на двете институции се различават, се свиква *помирителен комитет*, така че в рамките на 3 седмици да се постигне компромис;

б/ след постигането на съгласие, в рамките на 14 дни Съветът и Европейският парламент трябва официално да приемат бюджета;

в/ ако Съветът и Европейският парламент не постигнат съгласие, Комисията трябва да представи нов годишен проектобюджет;

г/ ако в началото на годината, за която се отнася, годишният бюджет все още не е приет, се прилага системата на условната дванадесета част. Това означава, че всеки месец, за всяка глава от бюджета може да се изразходва сума, не по-голяма от една дванадесета от бюджетните кредити за предходната година или от проектобюджета, предложен от Комисията, като се взема по-малката сума;

д/ процедурата по приемането на бюджета на Европейския съюз завършва с обявяването от Председателя на ЕП, че бюджетът е окончателно приет.

С оглед подобряване на някои аспекти на бюджетната процедура ЕП и Съвета подписват две споразумения с политически характер, които целят избягването на конфликти при приемането на бюджета.

3.1.4.Процедура за освобождаване от отговорност на ЕК по изпълнението на бюджета

Съветът след обстоен анализ на доклада и отчета за дейността на ЕК отправя предложение към Европейския парламент относно *освобождаване от отговорност на Комисията във връзка с изпълнението на годишния бюджет на ЕС*. Това е стандартна процедура, която се прилага и на национално ниво по отношение на изпълнителната власт. Освен стандартна процедура за действията на ЕК по изпълнение на гласувания бюджет, това е и оценка за използването на средствата на данъкоплатците в дейността на Съюза.

За целта Съвета разглежда и оценява:

- Отчетите на ЕС за дадената финансова година, финансовата обосновка и доклада за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати - всички тези документи са предоставени от Комисията;

- Годишния доклад и декларацията за достоверност на Европейската Сметна Палата - независимия външен одитор на ЕС.

3.1.5. Представителност на ЕС при подписване на договори с други страни

В редица области и по различни въпроси Съветът има правомощия да договаря и сключва споразумения от името на ЕС. Това са международни споразумения както с *държави извън ЕС, така и с международни организации* (например СТО или ООН). Такива области например са търговия, сътрудничество и развитие, текстил, рибарство, околна среда, наука, технологии и транспорт и др. При изпълнението на тези функции и в зависимост от предоставените пълномощия на Съвета за представителството различаваме *изключителна компетентност* или *споделена компетентност*. По-долу ще се спрем на тези пълномощия, които се базират на самия статут на ЕС, като субект на международни споразумения.

- Когато дадено споразумение с поетите права и задължения засяга общите правила на ЕС или когато дадено споразумение би спомогнало ЕС да упражнява своите вътрешни компетенции Съвета на ЕС разполага с *изключителна компетентност* да сключва международни споразумения в тези области и действа от името на всички държави-членки. В тези случаи поради наличието на специфични общи правила за Съюза (например в митническата област), държавите-членки вече не могат да подписват с държави извън ЕС собствени споразумения в противоречие с тези правила. Това осигурява еднопосочност на външната политика на Съюза, но осигурява и по-голяма тежест, като субект в процеса на преговорите – далеч по-голяма, отколкото биха имали отделните страни сами по себе си. Пресен е примерът с преговорите по споразумението с Канада и Япония, и преговорите, които са в процес на развитие със САЩ, а дори и с Великобритания.

Компетентността е споделена в редица области, в които ЕС може да подписва и влиза в международни споразумения в редица случаи заедно с държавите-членки. Такъв е случаят с област като външните работи. След Лисабонския договор и с продължаващата консолидация на външната политика на Съюза в международната дейност ще се наблюдава все по-голям дял на изключителната компетентност на ЕС. Пример за тази тенденция е създаването на постоянен пост на Върховен представител по

въпросите на външните работи и политиката на сигурност. Какво прави Съветът в областта на споделената компетентност?

Съветът на ЕС играе важна роля още от етапа на предоставяне от страна на Комисията на мандат за преговори до подписването на споразумението от името на ЕС и приемането на окончателното решение за въвеждането му в правото на ЕС. Следователно Съветът *участва във всички фази и етапи на процедурата* по договарянето и сключването на споразумения между ЕС и държави извън ЕС или международни организации.

За споразуменията, свързани с външната политика, и широкообхватните търговски споразумения, които са в обхвата на областите на *споделена компетентност* с държавите-членки на ЕС, Съветът трябва да получи мандат за преговори от страна на представителите на правителствата на държавите-членки.

Съветът притежава и много силна власт за приемане на решения по *временно спиране на прилагането на международно споразумение или дори за прекратяване на дадено споразумение*. Инициативата е на ЕК или на Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, които правят съответните мотивирани предложения до Съвета.

В рамките на процедурата за договаряне и приемане на международни споразумения (дефинирана в Договора за функционирането на ЕС, членове 207 и 218), при гласуване, Съветът взема основно решенията си на основата на квалифицирано мнозинство. В определени по-комплицирани области се прилага и гласуването с единодушие (напр. в областта на данъчното облагане). Съответно, за областите на споделена компетентност и свързаните с тях споразумения, решенията се вземат заедно в Съвета с общо съгласие (съгласие на всички държави-членки).

Основните характеристики и стъпки по Процедурата на водене на преговори са:

a/ Съветът получава препоръка от Комисията за всяко отделно споразумение. В случаите, когато споразумението се отнася основно за външната политика и политиката на сигурност, то препоръките се представят от Върховният представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.;

б/ Съветът приема решение и разрешава започването на преговорите. Приемат се също така и указания за водене на преговорите, определящи общите цели, които да бъдат постигнати по време на преговорите.;

в/ По време на преговорите ЕС се представлява от Комисията, а когато споразумението се отнася до външната политика и политиката на сигурност - от Върховния представител. Преговорите между ЕС и страни извън ЕС или международни организации преминават на различни етапи („кръгове“).;

г/ Съветът има право да назначава специален комитет за преговорния процес по някои споразумения, чиято роля е да консултира Комисията и да служи за връзка с другите основни европейски институции през целия преговорен процес – Съвета, ЕП и др. Комисията докладва редовно на този комитет и на Европейския парламент относно хода на преговорите, постигнатите резултати, отворените проблемни области и т.н.;

д/ Съветът има право по всяко време на преговорния процес да внася корекции в първоначалните указания, дадени на ЕК, породени от променени условия и преговорна позиция, както и при отклонение на Комисията от първоначално утвърдената позиция за цели и действия в преговорния процес.;

е/ Съветът и Комисията отговарят съвместно за съвместимостта на договорените споразумения с вътрешните политики и правила на ЕС, като за целта те трябва да бъдат подложени на детайлна проверка.;

ж/ Съветът приема решение за подписване на споразумението като краен етап на преговорите и тяхното приключване. В някои случаи Съветът взема решение и за *временното прилагане* на дадено споразумение. Тези решения се вземат въз основа на предложение на Комисията. Следва да се отбележи и факта, че решението на Съвета изисква съответно съгласуване/одобрение от страна ЕП. Съветът приема окончателното решение за сключване на споразумението само когато и след като са изискуемите се процедури с Европейският парламент и/или националните парламенти. В зависимост от конкретната област и специфика на споразумението това би могло да бъде: *а/ одобрението* (одобрението на ЕП се прилага при споразуменията за асоцииране и за областите, за които се прилага обикновената законодателна процедура или процедурата на одобрение); и споразумението е ратифицирано от всички държави-членки на ЕС; *б/*

споразуменията, отнасящи се до общата външна политика и политика на сигурност); в/ след консултация с ЕП (в други области, с изключение на споразуменията, отнасящи се до общата външна политика и политика на сигурност).

3.1.6.Разработване на външната политика и политиката по отбрана и безопасност на ЕС

Една от най-важните, но и най-чувствителни области, в управлението на Съюза се явява *външната и отбранителната политика*. Независимо, че националните правителства имат независим контрол в тези области, те работят заедно за разработването на *съвместна координирана външна политика и отбранителна политика* (позната като „обща външна политика и политика за сигурност“). Съветът е главният форум за това сътрудничество и главен координатор в редица насоки, като например:

- При разработването на съвместна външна и отбранителна политика;

Целта на Европейската политика за сигурност и отбрана е да се засили способността на ЕС да действа и извън пределите си за предотвратяване на конфликти и управлението на кризи чрез развиване на граждански и военен капацитет. За целта страните-членки на ЕС са ангажирани с разработването и последователното следване в своите действия на тази Обща европейска политика.

- При управлението на кризи;

Европейският съюз участва във всички фази от цикъла на решаване на кризи - от изготвяне на стратегии за превенция до следкризисното възстановяване и реконструкция. За целта Съюзът акумулира и управлява значителни ресурси, които насочва към страни в криза, чрез прилагане на програмите си и специфични инструменти;

- При въвеждането на инструменти за стабилност.

Като последваща стъпка и продължение на *Механизма за бързо реагиране*, ЕС въведе през 2007 г. *Инструмента за стабилност (IFS)*. На тази основа Европейската комисия значително засили своята дейност в областта на предотвратяването на конфликти, управлението на кризи и укрепването на мира. Проектите за отговор при кризи в рамките на Инструмента за стабилност са насочени към широк кръг въпроси

като подкрепя за медиацията, изграждане на доверие, временни администрации, укрепване на върховенството на закона, правосъдие в периоди на преход или роля на природните ресурси при конфликти. В рамките на Инструмента, тези дейности могат да бъдат финансово подкрепени, в ситуации на кризи или назряващи кризи, когато от други източници на ЕС не може да бъде оказана навременна финансова помощ. Досега Инструментът за стабилност се използва предимно при кризи с хуманитарен характер за финансиране на голям брой проекти в целия свят. Най-много средства са отпуснати за проекти в Африка, Азиатско-тихоокеанския район и Балканите; следват проекти за страни и региони в Близкия Изток, Латинска Америка и Карибския район и др.

Партньорството за укрепване на мира, една новаторска идея и част от Инструмента за стабилност. Създаден за изграждане и засилване на гражданския експертен опит в дейностите по укрепване на мира и задълбочаването на диалога между гражданското общество и институциите на ЕС. Партньорството е насочено по-специално към организации на гражданското общество и мозъчни тръстове, както и към международни организации и агенции в страните-членки на Съюза.

Съветът отдава голямо значение на последователния подход на ЕС към кризисни ситуации, който гарантира допълването между инструментите на Съюза и ЕПСО (Европейска политика за сигурност и отбрана). Проведените мисии по линия на ЕПСО дадоха възможност да се натрупа безценен опит (напр. Мисиите в Бивша Югославска Република Македония (БЮРМ), Косово, Босна и Херцеговина, окупираните палестински територии, Гвинея-Бисау, Демократична република Конго, Судан/Дарфур, ЧАД и Централноафриканската република (ЧАР), Сомалия, Афганистан, Ирак, Грузия и т.н.). Целта на тези мисии в размирни страни и региони е да се подкрепят основно местните полицейски, съдебни и митнически реформи с изграждането на капацитет в тези области и, на тази база, да се постигнат и споразумения за прекратяване на военни действия и да се гарантира сигурността на цивилни лица, бежанци, хуманитарни работници и персонал на ООН и др.

Санкции. ЕС е предвидил и прилага принципни дипломатически или икономически санкции като средство да оказване влияние върху политики в държави,

нарушаващи международното право или човешките права, както и върху политики, неспазващи върховенството на закона или демократичните принципи.

ЕС няма армия в класическия смисъл. До този момент се разчита (и ще разчита, разбира се, в голяма степен и в бъдеще) на НАТО. За бързо реагиране в международни конфликти и природни бедствия, някои държави от ЕС предоставят войски като сили за бързо реагиране, но следва да отбележим, че тяхната роля се свежда до хуманитарна дейност, спасителни операции и опазване на мира. Продължителните локални военни конфликти недалеч от границите на Съюза и неконтролираната миграция накараха мнозина политици да се замислят и да дискутират различните варианти за създаване на военни сили на ЕС и задълбочаването на сътрудничеството във военната област. Досега, тази област беше само в приоритета и правомощията на отделните страни, като символ на държавността. Сигналите от водещата военна сила в НАТО - САЩ, както и търканията с Турция (сериозен военен играч в НАТО) също натежават в посока на създаване на въоръжени сили на ЕС.

3.1.7. Координиране дейностите по сътрудничество между съдилищата и полицейските служби на държавите-членки на Съюза

С изпълнението на тези функции Съветът на ЕС се стреми да осигури демократичното право на гражданите на ЕС на равнопоставен достъп до правосъдие на цялата територия на Съюза и да ограничи престъпността като цяло. Това засяга както обикновените граждански права (при разводи например), така и глобални световни проблеми, като борбата срещу международната организирана престъпност и тероризма. Координацията и прилагането на общи правила в действията между министрите на правосъдието и полицейските служби е основна цел в дейността на Съвета.

3.2. Институционален капацитет

3.2.1. Състав на Съвета на ЕС

Както вече подчертахме, едно от основните различия на тази институция спрямо класическите модели на органи за управление е фактът, че няма постоянни членове и състав. Като част от орган, който изпълнява както законодателни (заедно с ЕП) така и контролни функции, членовете на Съвета трябва най-професионално да представляват националните органи за управление в различните области на социално-икономическия

живот, като съгласуват политиките им в рамките европейските ценности, приоритети и цели. За тази цел Съветът, макар и единен правен субект, заседава в 10 различни състава, чийто списък се приема от Европейския Съвет (с изключение на състава по общи въпроси и този по външни работи). Те покриват основните и жизненоважни области за развитието на ЕС и на държавите-членки. Без да има определена йерархия сред съставите, следва да се отбележат малко по-специалните правомощия на *Съвета по общи въпроси* (отговаря за институционалните, административните и хоризонталните връзки в институционалната структура на ЕС и изпълнява специална координационна роля) и *Съвета по външни работи*. При вземането на някои решения се изисква участието на повече от един състав като в законодателните актове, които се приемат от Съвета, не се посочва конкретен състав. Т.е. всеки от 10-те състава на Съвета може да участва и приеме акт, който да попада и в областта на компетентност на друг състав. На заседанията присъства и отговорния член от Комисията освен съответните отговорни министри на държавите-членки. Това осигурява връзката с типично и чисто европейската институция – ЕК. Наблюдава се определена претовареност на участващите в Съвета и в неговите заседания ресорни министри, които следва да съчетават задълженията си като участници в изпълнителната власт на национално ниво със задълженията на европейско ниво.

Съветът на ЕС заседава около 80-90 пъти годишно в различните си състави в зависимост от определения и утвърден план и дневен ред. Всяка държава-членка има правото да бъде представявана в работата на Съвета по начин, който счита за най-правилен и в съответствие със своята национална политика и практика, като в един и същи състав на Съвета могат да участват няколко различни министри, особено когато обсъжданите въпроси са комплексни. Това отразява спецификите на разпределението на ресорите на национално равнище по техните функции, компетентности и правомощия.

Понастоящем *десетте състава на Съвета* са, както следва:

- Общи въпроси;
- Външни работи;
- Икономически и финансови въпроси;
- Правосъдие и вътрешни работи;

- Заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси;
- Конкурентноспособност;
- Транспорт, телекомуникации и енергетика;
- Селско стопанство и рибарство;
- Околна среда;
- Образование, младеж, култура и спорт.

3.2.2.Органи за управление

а/ Председателство („Ротационно Председателство“);

Съветът на ЕС като основен орган на европейско ниво, осигуряващ представителството на националните държави и техните правителства в институционалната система на Съюза, се ръководи за определен период *на ротационен принцип* от всяка държава-членка. Редът на поемане на Председателството се определя от Съвета с единодушие. Периодът е 6-месечен като Председателството ръководи заседанията на всяко равнище в Съвета, спомагайки да се гарантира непрекъснатостта на работата на ЕС в Съвета. С Договора от Лисабон през 2009 г. е въведена системата за сътрудничество на по 3 държави-членки в група, наречени „тройки“, които определят и гарантират преследването на по-дългосрочни от 6 месеца цели и план за действие по основните въпроси, които ще бъдат разгледани от Съвета в 18-месечен план. В последствие всяка от тези три страни, които ще председателстват последователно Съвета, изготвят своите собствени, по-подробни шестмесечни програми. Това дава възможност да се осигури приемственост между отделните Председателства за по-дълъг период и да се довършват започнати задачи от предходно в следващо председателство. По неписано правило всяка група се състои от голяма държава, малка държава и поне една от новите държави-членки.

България участва като Председател на ЕС през 2018 г. в група с Естония и Австрия.

За съответния период Председателството изпълнява следните основни задачи:

- определя програмата за работа и дневния ред на дейността на Съвета, като осигурява дългосрочната последователност и продължителност на вземането на решения от Съвета;

- свиква, организира и ръководи заседанията на Съвета на всички нива;
- подготвя компромисни решения;
- замества Съвета във взаимоотношенията с ЕП;
- представлява Съвета във въпросите от Общата външна политика и политиката на сигурност, особено в рамките на политическия диалог с трети страни по договорка с Върховния представител по външната политика и сигурност.

б/ програма за работа и дневен ред;

Определянето на програмата за работа на Съвета по време на всяко Председателство е много съществен процес. Седем месеца преди започване на своя мандат, след консултации с предшестващото и следващото Председателство, държавата, поела Председателството, обявява приоритетите в дейността. Обявените приоритети през новото Председателство е критерий за осигуряването на приемственост в дейността на „тройката“. Обявяват се и датите, на които се предвижда провеждането на заседания на Съвета. Заседанията са в Брюксел, освен през април, юни и октомври, когато се провеждат в Люксембург. При извънредни обстоятелства Съветът или КОРЕПЕР могат да приемат решение те да се проведат на друго място.

Съветът по общи въпроси предлага на Европейския съвет за приемане тригодишна стратегическа програма, базирана на предложенията на Председателствата за този период, консултирано и с ЕК. Тя е основа, предстоящите през следващата година Председателства, да изготвят общ проект на годишна оперативна програма.

За шестте месеца държавата, поемаща предстоящо Председателство, изготвя индикативна (условна) програма за заседанията на Съвета. Програмата съдържа законодателната програма и оперативната работа на Съвета, които се предвиждат за този период. Най-късно една седмица преди започването на Председателството, след консултации в ЕС, индикативната програма се финализира. За осигуряване на приемственост в същия срок, успоредно, подобна програма се изготвя и от следващото Председателство.

В Таблица №12 е представен хронологично редът на Председателствата до 2030 г., след настъпилата промяна.

Таблица 12. Списък на Председателства на Европейския съюз след 2017г. ³⁵

Малта	януари – юни	2017 г.
Естония	юли – декември	2017 г.
България	януари – юни	2018 г.
Австрия	юли – декември	2018 г.
Румъния	януари – юни	2019 г.
Финландия	юли – декември	2019 г.
Хърватия	януари – юни	2020 г.
Германия	юли – декември	2020 г.
Португалия	януари – юни	2021 г.
Словения	юли – декември	2021 г.
Франция	януари – юни	2022 г.
Чешка република	юли – декември	2022 г.
Швеция	януари – юни	2023 г.
Испания	юли – декември	2023 г.
Белгия	януари – юни	2024 г.
Унгария	юли – декември	2024 г.
Хърватия	януари – юни	2020 г.
Германия	юли – декември	2020 г.
Португалия	януари – юни	2021 г.
Словения	юли – декември	2021 г.
Франция	януари – юни	2022 г.
Чешка република	юли – декември	2022 г.
Швеция	януари – юни	2023 г.
Испания	юли – декември	2023 г.
Белгия	януари – юни	2024 г.
Унгария	юли – декември	2024 г.
Полша	януари – юни	2025 г.
Дания	юли – декември	2025 г.
Кипър	януари – юни	2026 г.
Ирландия	юли – декември	2026 г.
Литва	януари – юни	2027 г.
Гърция	юли – декември	2027 г.
Италия	януари – юни	2028 г.
Латвия	юли – декември	2028 г.
Люксембург	януари – юни	2029 г.
Нидерландия	юли – декември	2029 г.
Словакия	януари – юни	2030 г.
Малта	юли – декември	2030 г.

За реда на председателствата от 1 януари 2031 г. нататък Съветът трябва да вземе решение преди 31 декември 2029 г.

³⁵ Съгласно решение на Съвета от 26 юли 2016 г., след решението на Великобритания да напусне ЕС и решението и да се откаже от Председателството на Съвета през втората половина на 2017 година.

3.2.3.Вземане на решения и вътрешни процедури за гласуване

Вземането на решения и начина на демократично гласуване е важен и сложен процес, които следва да осигури прозрачното гласуване в Съвета при вземане на решения от законодателен и/или оперативен характер. Той следва да бъде и под надзора както на европейските институции, така и на гражданите на отделните страни-членки чрез техните избрани законни представители и политически лидери. Съвета на ЕС се явява място на националната представителност от страна на избраните правителства в отделните държави, но в светлината на доброволна организация със собствени правила и перспективи на развитие.

а/ Заседания на Съвета

На заседанията на Съвета присъстват представители на всяка държава членка на ниво министри. Или, участници могат да бъдат *министри или държавни секретари*. Те са упълномощени да представляват правителството на своята страна и да упражняват нейното право на глас, като в тази си роля те обвързват съответната държава с общите решения. Присъстват по право и европейските комисари, отговарящи за съответните области, а когато законодателната процедура е започната от Европейската Централна Банка, тя също взема участие чрез представител.

Заседанията се ръководят от съответния ресорен министър, на държавата членка, изпълняваща шестмесечното председателство на Съвета, като по изключение Съветът по външни работи, който обикновено се председателства от Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.

б/ Гласуване

Съветът може да гласува само при наличие на мнозинство от неговите членове на дадено заседание. Гласува се с *обикновено мнозинство, квалифицирано двойно мнозинство или единодушие* в зависимост от характера на решението, което трябва да се вземе.

- *Обикновено мнозинство* - 55 % от държавите-членки на Съвета (това означава *15 държави*) следва да гласуват „за“. Изисква се за процедурни и административни въпроси;

- За приемането на решения обикновено се изисква *квалифицирано*, „двойно“ мнозинство³⁶. Този критерий е комбинация от броят на гласувалите членове на Съвета и числеността на населението, което представляват. А именно:

- ✓ 55 % от държавите членове на Съвета (това означава *15 държави*), или 75% от държавите членове на Съвета (това означава *20 държави*), ако предложението не идва от Комисията или Върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност,

- ✓ представляващи поне 65 % от общото население на ЕС;

- *единодушие* – за чувствителни теми, като например, тези за външната политика и данъчното облагане разбираемо се изисква консенсус (всички страни да гласуват „за“). Естествено това се постига след много обсъждания и компромиси, за да осигури в крайна сметка взаимноизгодни и взаимоприемливи решения за всички страни-членки в светлината на целостта на Европейския Съюз;

- *За блокирането на дадено решение* са нужни поне *4 държави*, които да представляват *най-малко 35 %* от общото население на ЕС.

При гласуването, министър от една страна може да замести министър от друга. При участие на представител на Европейската Комисия обсъжданията на Съвета, той може да се включи, но няма право да гласува.

в/ Разпределение на гласовете

Съветът, както вече подчертахме, представлява равнопоставено държавите и техните правителства в институционалната система на ЕС. При вземане на решения и гласуване в Съвета, държавите с по-голямо *население* имат по-голям глас, но връзката население – гласове не е правопрпорционална, за да не бъдат ощетени малките държави. След последната присъединила се държава – Хърватия, гласовете в Съвета са общо 352 гласа и се разпределят по страни, както следва:

³⁶ В сила от 31.03.2017 г.

Таблица 13. Разпределение на гласовете в Съвета на ЕС по държави³⁷

Държава-членка	Брой гласове	Държава-членка	Брой гласове
Белгия	12	Германия	29
Чешка република	12	Нидерландия	13
Дания	7	Полша	27
Естония	4	Португалия	12
Финландия	7	Австрия	10
Франция	29	Гърция	12
Ирландия	7	Словашка република	7
Италия	29	Словения	4
Кипър	4	Обединеното кралство	29
Литва	7	Испания	27
Латвия	4	Швеция	10
Люксембург	4	Румъния	14
Унгария	12	България	10
Малта	3	Хърватия	7
Общо:			352 гласа

г/ Открити заседания и публичност

Обсъжданията и гласуването на предложения за законодателни актове се извършва на открити заседания, като дневният ред за заседанието включва част, наречена „*обсъждане на законодателни актове*“. Първото обсъждане на важни незаконодателни предложения също е открито. *Открити дебати* Съветът редовно води по важни въпроси, които засягат интересите на ЕС и неговите граждани. Например открити са дебатите по 18-месечната програма на Съвета по общи въпроси, при обсъждане на наболели проблеми по приоритетите на останалите състави на Съвета наболели проблеми, както и при обсъжданията на 5-годишната програма на Комисията.

Стремежът е всички обсъждания и гласувания на Съвета да бъдат публични. В *законодателната* дейност резултатите от гласуването в Съвета автоматично се оповестяват публично. Решение на Съвета е дали да оповести публично, както резултатите от гласуването, така и обясненията на вота. За това се изисква единодушното решение на Съвета. Членовете на Съвета и Комисията могат да правят изявления и да поискат включването им в протокола на Съвета. Независимо, че тези

³⁷ С излизането на Обединеното Кралство от ЕС, гласовете на Великобритания ще бъдат преразпределени между останалите държави

изявления нямат правно действие, те изпълняват ролята на политически инструмент, който улеснява вземането на решения.

3.2.4 Административен капацитет на Съвета и административно обслужване

В многоликата си и сложна дейност институциите на ЕС се нуждаят от разнообразно административно обслужване. Съвета на ЕС като една от основните институции (заедно с ЕП, ЕК и Европейския съвет) е обслужван от огромен административен апарат и конгломерат от агенции, комитети и комисии. Това обслужване се извършва и на двете основни нива в институционалната система на Съюза – европейско ниво и национално ниво.

3.2.4.1 Генерален секретариат на Съвета (*ГСС/Секретариата*)

Това е основна и постоянно действаща организационна структура в институционалната система за управление на ЕС, чиито служители (приблизително 3 000 служители от всички държави-членки) имат за задача да подпомагат работата на *Европейския съвет и Съвета на ЕС* (включително неговите Председателства, Комитета на постоянните представители – КОРЕПЕР, и другите комитети и работни групи на Съвета).

а/ Основните функции и задачи на ГСС са:

- Подпомагане, консултиране и съдействие в координацията на работата на Съвета на ЕС и на Европейския съвет;
- изпълнението на 18-месечната програма на Съвета и осигуряване приемственост в плановете на отделните Председателства на Съвета и безпрепятственото прехвърляне на управленските функции от отделните държави-членки при ротацията;
- подпомагане и организационно обслужване на председателството на Съвета при преговори в рамките на Съвета, както и при комуникация и преговори с други институции на ЕС;
- изготвяне и представяне за обсъждане и приемане на проекти за дневен ред, доклади, бележки и протоколи във връзка със заседания на всички равнища в системата на ЕС и неговите институции;

- логистична дейност по практическата организация на заседанията на Съвета (включително заседателни зали, изготвяне на проекти на документи, техния превод, симултанен превод и т.н.);
- осигуряване на връзки и сътрудничеството при подготовката на заседанията на Европейския съвет, Съвета, Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР) и работните групи с временното Председателство;
- ГСС е в състояние и при необходимост извършва и практическата организация на срещите на високо равнище с държавните и правителствените ръководители, както и с посланиците на държави, които не са членове на ЕС;
- Изготвяне на становища от страна на Правната служба на ГСС по искане от страна на Съвета или на неговите комитети за законосъобразността при изготвяне на нормативни актове, при съдебни производства пред Съда на ЕС, Общия съд и Съда на публичната служба и др.

б/ специализирани функции на ГСС

ГСС има и няколко много тясно специализирани функции като например *подкрепа за някои комитети и работни групи на Съвета.*

Административният капацитет на Съвета и на ГСС се допълва от дейността и на редица подготвителни органи и комисии - повече от 150 работни групи и комитети, известни като „*подготвителни органи*“. ГСС също така председателства работата на следните комитети и работни комисии:

- Работна група „Информация“;
- Работна група по електронно право;
- Координационен комитет за комуникационни и информационни системи;
- Работна група „Кодификация на законодателството“;
- Работна група „Юрист-лингвисти“.

От своя страна ГСС трябва да разполага с необходимата за дейността му информация, особено при изпълнение на *административните и логистичните* си задачи.

в/ Структура на Генералния секретариат на Съвета на ЕС

За осъществяване на своята дейност ГСС има следната организационно-

управленска структура:

- Генерален секретар;
- Заместник генерален секретар;
- Генерални дирекции – дирекции за политика и правна помощ;

обслужващи дирекции.

Генерален секретар на Секретариата

Генерален секретар на секретариата се назначава от Съвета и неговите функции са свързани с организацията, координацията и контрола на дейността на ГСС в неговата работа по подпомагане дейността на основните управленски органи на ЕС – Съвета и Европейския съвет. Генералният секретар на Съвета участва в заседанията на Европейския съвет и взема всички необходими мерки за организация на работата.

Генералният секретар е подпомаган в своята дейност от заместник-генералния секретар и ръководителите на генералните дирекции, които са:

- Генерална дирекция А – Личен състави администрация;
- Генерална дирекция В – Земеделие и рибарство;
- Генерална дирекция С – Вътрешен пазар, конкуренция, промишленост;
- Генерална дирекция F – Печат, комуникации и протокол;
- Генерална дирекция G – Икономически и социални въпроси;
- Генерална дирекция H – Правосъдие и вътрешни работи;
- Генерална дирекция I – Защита на околната среда и на потребителите, защита на гражданите, здраве, хранителни стоки, образование, младеж, култура, аудиовизия;
- Правна служба и др.

3.2.4.2. Комитет на постоянните представители (COREPER)³⁸

Без да е обявена за основна институция, но и без да бъде подценявана в цялостната работа на институционалната система на Съюза, Комитетът на постоянните представители има ролята да наблюдава, координира и контролира оперативната дейност на почти 300 комисии и работни групи, които се състоят от служители на страните-членки. Той се явява свързващото звено във фазите на подготовка на анализи,

³⁸ *Comitè des Représentants Permanents (COREPER) - съкращение от френски*

проекти за документи и и проекти на решения между националното ниво и европейските структури, особено Съвета на ЕС. Същевременно, COREPER подsigурява по-голямата част от съдържателната подготовка на решенията по всички въпроси. Членове на Комитета представляват Съвета и по време на преговорни процедури с ЕП в рамките на обикновената законодателна процедура. Това допринася за сближаване на позициите на Съвета и ЕП в случаи на липса на съгласие. Ето защо неговата роля в институционалната система на ЕС се оценява много високо и е основен подпомагач дейността на цялата администрация на ЕС орган. Той е със седалище в Брюксел. COREPER заседава всяка седмица и се състои от постоянни представители на страните-членки в Брюксел (или техните заместници).

Както почти всички институции, така и КОРЕПЕР е уникална организационна институция (администрация). По своя състав той е представителен орган на националните институции, но има изцяло наднационални цели и задачи, като например:

- координиране и насочване усилията на управленските звена на държавите-членки към постигането на целите на ЕС, европейските институции;
- Координиране дейността и насочване целите на самите европейски институции като Съвета и ЕК;
- Контролиране дейността на множеството национални и европейски комитети, комисии и акредитирани специалисти за нуждите на европейските институции и вземаните решения;

3.3. База за оценка на институционалния капацитет на Съвета на ЕС

Оценката на институционалният капацитет на Съвета следва да се извършва от гледна точка на нейното място в институционалната система и нейната роля като:

- Основен европейски орган, участващ заедно с ЕП (и ЕК) в законотворческия процес на ЕС;
- Основна европейска институция, представляваща националните изпълнителни органи за управление в европейската политическа система и политически процес;
- Основна европейска институция, вземаща решения по всички организационни въпроси на Съюза и неговото управление: кадрови – назначаване лицата

на ръководни постове на институциите, утвърждаваща бюджета, координираща дейността.

Критериите за оценка следва да бъдат:

- Разработване на адекватно законодателство;
- Разработване, приемане и приложение на подзаконовите актове, произтичащи от ДЕС;
- Разработване и контрол по изпълнението на бюджета;
- Контрол по спазването на общите политики и законодателството на Съюза;
- Координация на взаимодействията между Съвета, ЕП и другите европейски институции;
- Взаимоотношения с националните институции и приемане решенията на европейско ниво, представлявайки: националните институции; гражданите на държавите.

4. Анализ на функционирането на Европейската Комисия („ЕК“, „Комисията“)

ЕК е *единствения орган на наднационално равнище* в институционалната система на ЕС и няма аналог в международната и националната политика, с който да бъде сравнявана. Всяка страна излъчва комисар в Комисията и това предполага представителство на всички страни-членки в този орган на управление на Съюза, но в своята дейност комисарите не представляват отделните национални държави и власти.

4.1. Основни роли и функции

Като една от главните институции на Европейския съюз, Европейската комисия представлява и поддържа интересите на ЕС като цяло и следи за прилагане на политиките на Съюза. На ЕК е определена ролята на движеща сила в интеграцията на Съюза със своите предложения за развитие на съюзната политика. В тази си роля ЕК е *основен изпълнителен орган на Съюза* (изпълнява решенията на ЕП и Съвета на ЕС) като има вменени следните основни функции и задачи:

a/ предлага за приемане нови закони на Съвета и ЕП. ЕК има законодателна инициатива, като в тази област тя има почти пълна автономия защото всяко решение

на Съвета трябва да произтича от предложение на Комисията. Има само три области, в които тя споделя възможността за предложения в законотворчеството на Съюза - от областта на правосъдието и вътрешните работи, където поделя инициативата с ¼ от държавите-членки. ЕК има значително влияние в законодателния процес, предпоставено от правото ѝ да определя дневния ред на Съвета, да прави предложения и т.н. Тези предложения за промени в законодателството преминават през много процедури на съгласуване и анализи и докато Съветът не вземе окончателно решение ЕК може да допълни или да оттегли своите предложения. В случай, че Съвета изиска промяна в предложението на ЕК и ЕК не приеме тази евентуална промяна на вече направеното от нея предложение, то Съветът може да го одобри само с единодушие. ЕК има и законодателни правомощия за прилагане на регламентите, вече приети от Съвета;

б/ прилага законодателството на ЕС и следи за неговото спазване от страните-членки. ЕК има и изпълнява и контролиращи функции в тази област заедно със Съда на Европейския съюз. Тези правомощия са ѝ дадени от Договора за създаване на ЕС, и съответно в законодателството, прието в изпълнение на основополагащите закони на Съюза. ЕК има правомощия да стартира процедури, които да доведат до подаване на жалба срещу държавите-членки в Съда на ЕС поради нарушаване на ценностите и законодателството на ЕС;

в/ ЕК изготвя, предлага за утвърждаване и управлява/изпълнява бюджета на ЕС. Предложението за разпределение на бюджета и управлението на неговото разходване дава големи правомощия на Комисията и, съответно, голяма отговорност за развитието на Съюза. Тези правомощия я превръщат в основен изпълнителен орган на Съюза. В своята финансова дейност Комисията от своя страна подлежи на контрол от страна на Сметната палата.;

г/ ЕК има представителни функции. На ЕК са вменени и част от представителните функции на ЕС. Тя представя ЕС на международно равнище, като например води преговорите за споразумения между ЕС и други държави извън ЕС, представлява Съюза в рамките на ГАТТ/ВТО и в международни организации, и др. В тази си дейност ЕК си сътрудничи много тясно с държавите-членки и техните дипломатически мисии и това и дава възможност да координира усилията на

национално ниво и национално сключваните международни договори в рамките на общата съюзна политика;

д/ ЕК изпълнява и *други пълномощия*, които са ѝ били поверени от Договорите (например в областта на правилата за конкуренцията), и др. В този смисъл ЕК „запълва“ до законодателното им решаване някои нерегламентирани функции и задачи и за това тя има и правомощията да инициира нови законодателни регламенти.

4.2.Вземане на решения от ЕК

Решенията на Комисията се вземат въз основа на колективна отговорност като всички комисари участват поравно в процеса на вземане на решения и носят поравно отговорност за тези решения. Комисарите нямат правомощия да вземат решения самостоятелно. Само в определени ситуации те могат да бъдат упълномощени да вземат самостоятелно решения. Като принцип и практика, решенията в ЕК се вземат с консенсус, но е възможно и да се провеждат гласувания с обикновено мнозинство и, логично, всеки комисар има право на един глас.

При управлението на дейността важна роля играят и заместник-председателите, които координират работата от името на председателя в своята област на отговорност, спомагани от няколко комисари. В дейността на Комисията важна роля играе определянето на приоритетните проекти, за да се осъществява колективното сътрудничество и гъвкавото включване на необходимите комисари при изготвянето на предложенията пред колегиума. В последствие отделните въпроси се предоставят от съответния комисар за разработване на специализираната генерална дирекция. Нейният генерален секретар се отчита и докладва на съответния комисар и това е обикновеният път за изготвяне на проекти за законодателни предложения. На седмичните заседания на комисарите се разглеждат и обсъждат тези предложения и ако/когато бъдат приети се изпращат като официални вече до Съвета и ЕП за следващия етап на законодателния процес на Съюза.

4.3.Институционален капацитет

Като основен изпълнителен орган за провеждането на политиката на Съюза, който ръководи използването на финансовите средства, както и провеждането на общите политики ЕК притежава голям административен апарат, който да изпълнява вменените ѝ

за изпълнение функции и задачи. Освен това Комисията, естествено, не може сама да поеме цялостния надзор над изпълнението на безбройните предписания и директиви. Сложната и на много нива политическа и институционална система на ЕС като цяло предполага тези функции и задачи да се поемат и подпомагат и от администрацията на държавите-членки или от техните регионални единици. Така че административният капацитет на Комисията ще се определя и от изпълнението на нейната основна задача по провеждането на надзор и контрол върху дейностите на администрациите на самите държави-членки и регионални органи и координацията на техните действия в рамките на основните договори.

4.3.1. Състав на ЕК

ЕК се състои от 28 (преди „Брекзит“) членове-комисари, излъчени с 5-годишен мандат от правителствата на всяка държава-членка и утвърдени след изслушване от Европейския Парламент. Всеки комисар отговаря за определен ресор, като комисарите в дейността си следва да отстояват по независим начин интересите на Съюза, като цяло, а не да действат само от името на съответната държава-членка, чийто представители са. Разпределението на ресорите се извършва от Председателя на Комисията, който решава кой за коя област на политиката да отговаря. Тази дейност е резултат на сложни дипломатически преговори и определени традиции.

4.3.2. Органи за управление

В рамките на Европейската Комисия могат да бъдат различени три равнища на управление и вземане на решения:

- Колегиум. Колегиумът има 28 членен състав (преди Брекзит), включително Председателя на Комисията и седемте заместник председатели и 21 комисари. След източното разширяване на Съюза комисарите са ограничени съответно до един за държава-членка. С Лисабонският договор с оглед приспособяване на институционалната рамка се направи опит броят им да бъде допълнително намален, но Ирландия блокира ратифицирането на договора и съгласие на се постигна. С вот на недоверие Европейският парламент (ЕП) може да уволни Колегиума, като цяло;

Кабинетите са пряко подчинени на отделните комисари и се състоят от политически сътрудници. В състава им следва да има представители най-малко на три

националности, което ограничава възможността комисарят в своята дейност да се влияе от национални пристрастия, а да бъде независим. Начело на всеки кабинет стои ръководител. Към органите за управление на този колективен орган (Колегиума) може да се посочат Председателя, Първия Заместник-Председател, Заместник-Председателя и Върховен представител по въпросите на външните работи и сигурността и останалите четирима заместник-председатели.

Председателят, безспорно най-важната изборна длъжност в Комисията, се избира с мандат от 5 години по предложение на Европейският съвет и с абсолютната подкрепа на ЕП. Въпреки че, ЕП се съобразява с резултатите от последните избори на Парламента и Председателят се явява представител на най-многобройната политическа група в Парламента, за изборът му е необходимо абсолютно мнозинство. По този начин се реализира едно от основните правомощия на Парламента за контрол върху дейността на ЕК. Заедно с председателя, ЕП гласува „за“ или „против“ екипа като цяло, а след гласуването на Парламента Европейският съвет назначава членовете на Комисията.

От своя страна, Председателят предлага за утвърждаване своя екип – потенциалните заместник-председатели и членове на Комисията въз основа на предложения от държавите в ЕС. В следствие това предложение трябва да бъде одобрено от всички държавни или правителствени ръководители от ЕС, заседаващи в рамките на Европейския съвет.

4.3.3.Административен апарат на ЕК

Отговорната дейност на комисарите в съответните ресори се подпомага от около 23.000 служители³⁹, разпределени в генерални дирекции, които могат да се разделят в *четири групи*:

- Области на политика (селско стопанство, конкуренция, регионална политика и др.);
- Външни отношения (разширяване, търговия, хуманитарна помощ и др.);
- Общи служби (Евростат, Генерален секретариат и др.);
- Вътрешни служби (Правна служба, служба за преводи и др.).

Административен апарат. Административният апарат се състои от Генерални

³⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_bg. Бел.авт.

дирекции и различни хоризонтални служби, специализирани бюра и изпълнителни агенции. Те осигуряват работата на ЕК както в съдържателен, така и в организационен аспект. Специализираните Генерални дирекции подготвят анализи, проекти и предложения за нормативната дейност на Комисията, а редица служби и отдели осигуряват логистиката на самата дейност.

Следва да отбележим и постоянно поддържаните критики за огромния брой служители и администратори с високи възнаграждения и негативна оценка за ефективността на резултатите от дейността им.

По-долу е представен списък на отделните звена в административния апарат на ЕС.

Таблица 14. Структурни звена на администрацията на ЕК⁴⁰

ГЕНЕРАЛНИ ДИРЕКЦИИ	СЛУЖБИ	ИЗПЪЛНИТЕЛНИ АГЕНЦИИ
1. Бюджет	1. Библиотека и център за електронни ресурси	1. Изпълнителна агенция за иновации и мрежи
2. Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП	2. Генерален секретариат	2. Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия
3. Данъчно облагане и митнически съюз	3. Длъжностно лице за защита на данните	3. Изпълнителна агенция за научни изследвания
4. Действия по климата	4. Европейска служба за борба с измамите- OLAF	4. Изпълнителна агенция за образование, аудио-визия и култура
5. Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ	5. Европейска служба за подбор на персонал	5. Изпълнителна агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните
6. Евростат – европейска статистика	6. Европейски център за политическа стратегия	6. Изпълнителна агенция на Европейския научноизследователски съвет
7. Енергетика	7. Инструменти в областта на външната политика	
8. Здравеопазване и безопасност на храните	8. Инфраструктура и логистика в Брюксел	
9. Земеделие и развитие на селските райони	9. Инфраструктура и логистика в Люксембург	
10. Икономически и	10. Правна служба	

⁴⁰ https://ec.europa.eu/commission/index_bg

финансови въпроси		
11. Информатика	11. Работна група за подготовката и провеждането на преговорите с Обединеното кралство по реда на член 50 от ДЕС	
12. Комуникации	12. Служба за вътрешен одит	
13. Конкуренция	13. Служба за исторически архиви	
14. Международно сътрудничество и развитие	14. Служба за подкрепа на структурните реформи	
15. Миграция и вътрешни работи	15. Служба за публикации	
16. Мобилност и транспорт	16. Управление и плащане по индивидуални права	
17. Морско дело и рибарство		
18. Научни изследвания и иновации		
19. Образование, младеж, спорт и култура		
20. Околна среда		
21. Писмени преводи		
22. Политика за съседство и преговори за разширяване		
23. Правосъдие и потребители		
24. Регионална и селищна политика		
25. Съвместен изследователски център		
26. Съобщителни мрежи, съдържание и технологии		
27. Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване		
28. Търговия		
29. Устни преводи		
30. Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари		
31. Човешки ресурси и сигурност		

Проектите на правните актове се изготвят от служителите на компетентните служби по инициатива на Комисията. Често инициативата е на самите държави-членки или на Европейския съвет. Водещата Генерална дирекция консултира участващите в разработването други Генерални дирекции посредством *групи между отделните*

служби или на основата на договорености *ad hoc* и по този начин осъществява координация в техните усилия и организация.

Генералният секретариат следи за спазването на вътрешните процедури и сроковете като координира цялостната административна дейност. За всеки необходим случай се консултира правната служба, която дава своето конкретно становище. В оперативен порядък на ежеседмичните заседания началниците на кабинетите определят по кои проекти има съгласие между Генералните дирекции (точки „А“) и кои се нуждаят от по-нататъшни дискусии (точки „Б“). Правомощията на членовете на кабинетите им дават на практика да оказват голямо влияние в процеса на подготовката и приемането на проектите. Всяка седмица, когато депутатите от ЕП заседават в Страсбург, Колегиумът на комисарите осъществява работни срещи, като предварително на заседание на началниците на кабинетите на комисарите всички въпроси се разглеждат и обсъждат.

Тъй като обикновено стремежът е да се постига пълно съгласие в рамките на Колегиума, решенията се вземат с консенсус (т.е. въз основа на всеобщо съгласие), независимо че Договорите му позволяват да взема решения и с обикновено мнозинство. До истинско гласуване се стига три-четири пъти годишно. Заседанията на Колегиума на комисарите се провеждат под ръководството на Председателя на Комисията, като Генералният секретариат играе важна роля при подготовката на заседанията и в дейностите след тези заседания. Колегиумът може да използва и процедурата на упълномощаване и писмената процедура. В първия случай един комисар се упълномощава сам да реши даден, по-скоро технически, рутинен въпрос, без при това да се отменя общата отговорност на Колегиума. При втория случай Генералният секретариат взема съгласието по даден проект на другите членове на Комисията чрез писмена процедура. Ако в рамките на определен срок не бъдат изразени писмени резерви или възражения, текстът се счита за приет.

4.3.4. Експертни групи на Европейската комисия

ЕК организира т.нар. експертни групи преди създаването на собствени законодателни предложения като начало на законодателния процес, в които са поканени освен експертите от различните държави-членки, така и други активни участници. Целта е да се идентифицира и анализира дадена проблематика с широк кръг представители - на

неправителствените организации, на организациите представляващи групови интереси (работодатели, работници и служители, академични среди).

4.3.5. Работни групи и комитети на Европейската Комисия (Комитология)

Редовна практика на законодателните органи на ЕС (ЕП и Съвета) е да делегират прилагането на приетото законодателство (т.нар. създаване на делегирано законодателство), като в закона са предвидени изпълнителските правомощия на Комисията и създавания комитет за подпомагане на нейната дейност. Не е задължително за всички актове да се създават комитети. Заедно с делегираните регламенти се описват и процедурните аспекти, определени в три основни типа консултативни (advisory), управителни (management) и регулаторни (regulatory). В практиката съществуват също и *смесени групи*. Те се различават по отношението си към областите, в които упражняват дейност, а и в степента на контрол от държавите-членки⁴¹.

Комитетите по комитология включват по един представител от всяка страна от ЕС и се председателстват от служители на Комисията. Въз основа на утвърден стандартен правилник за дейността на комитетите⁴² всеки комитет детерминира своите работни процедури.

Комисията приема актове за изпълнение като прилага една от следните процедури: *процедура по разглеждане* или *процедура по консултиране*. И при двете процедури се създава комитет, в който са представени всички страни от ЕС с техни представители. От комитета се изисква предоставянето на официално становище, обикновено под формата на гласуване, относно предлаганите мерки от Комисията. В зависимост от процедурата становищата на този комитет имат различна степен на обвързване, т.е. може да са повече или по-малко задължителни за Комисията.

Процедура по разглеждане. Тази процедура **се** прилага особено по отношение на мерки от общ характер и/или мерки с потенциално значително въздействие (в области, като данъчното облагане, европейската селскостопанска политика и др.). В резултат на гласуването процедурата предвижда Комисията да приеме предложения изпълнителен акт ако квалифицирано мнозинство (55 % от държавите в ЕС, представляващи поне 65 %

⁴¹ Решение на Съвета, 1999/468/ЕО, (ОВ L 184, 17.7.1999), стр. 23,

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/01999d0468-20060723-/01999D0468-20060723-bg.pdf

⁴² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG-EN/TXT/?uri=CELEX:32011Q0712\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG-EN/TXT/?uri=CELEX:32011Q0712(01)&from=EN)

от общото население на ЕС) гласува в подкрепа на предложението на комитета. Ако *квалифицирано мнозинство гласува „против“* предложението, ЕК не може да го приеме. В ситуация, когато *не е налице квалифицирано мнозинство за или против* предложението, Комисията следва да реши дали да го приеме или да представи нова, изменена версия.

Процедурата по консултиране се прилага за всички останали актове за изпълнение, които не попадат в описаната по-горе *процедура на разглеждане*. ЕК взема предвид становището на комитета и преди да вземе крайно решение преценява доколко предложената от нея мярка може да бъде приета.

В своята дейност повечето комитети заседават няколко пъти в годината в сгради на Комисията (обикновено в Брюксел). Комисията, преди всяко заседание, изпраща дневен ред и проект на акт за изпълнение до националните органи за управление заедно с поканата. След заседанието, Комисията публикува резултатите от гласуването и обобщен протокол от заседанието в регистъра на комитологията. ЕК публикува и годишен доклад за дейността на комитетите отчет за дейностите във всяка област.

Цялостната дейност на ЕК показва, че може да се стигне до проблемна ситуация при приемане на даден предложен от Комисията акт, тъй като създадения комитет гласува *твърдо* против него. В този случай се преминава към отнасянето на случая за решаване от *апелативен комитет*, създаден и функциониращ по общите правила на комитологията. Апелативния комитет също се председателства от Комисията, както и следва същите правила за гласуване при вземане на решения. Но има и едно много важно различие –представителите на страните-членки в ЕС са от по-високо равнище спрямо националните институции и това дава възможност за второ обсъждане и намиране на приемливо решение. Ако и апелативният комитет гласува против предложението от Комисията акт, тя трябва да се съобрази с това решение.

4.3.6. Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ)

По-долу ще обърнем внимание на една особена европейска институция, която има свой собствен статут - Европейската служба за борба с измамите (на френски: *Office Européen de Lutte Anti-Fraude, OLAF*, на български - *ОЛАФ*). ОЛАФ е генерална дирекция в структурата на Европейската Комисия със статут на независим орган. Има

относителна самостоятелност в своята дейност на административен разследващ орган при защитата на интересите на ЕС в областта на финансите и управляваните фондове. Тя се явява единственият орган на ЕС, упълномощен да открива, разследва и прекратява измами със средства на ЕС. Нейната основна задача е да се бори с финансовите измами, засягащи бюджета на Съюза, с корупцията, както и с други нередни дейности. Тук се включва и неефективното и лошо управление на европейските институции в тези области. *ОЛАФ няма съдебни или дисциплинарни функции*, не може да принуди държавните санкциониращи органи да предприемат действия, но с дейността си и констатациите си осигурява прозрачен, отговорен и ефективен контрол при съмнения за злоупотреби с европейски средства и/или тяхното нецелесъобразно и законосъобразно използване.

Службата е създадена през 1999 година по инициатива на Европейския Парламент и осъществява дейността си чрез вътрешни и външни разследвания, при пълна независимост и в сътрудничество с отговорните власти в отделните страни-членки. Тя координира тяхната дейност и осигурява необходимата подкрепа и технически познания, за да им помогне в борбата против измамите. В периода между 2010 и 2017 г. OLAF е извършила над 1800 разследвания, препоръчала е възстановяването на над 6,6 млрд. евро в бюджета на ЕС и е издала над 2300 препоръки за съдебни, финансови, дисциплинарни и административни действия, насочени за вземане на мерки от компетентните органи в държавите-членки и от ЕС.

ОЛАФ разследва за измами, корупция и други подобни финансови нарушения, свързани с:

- всички разходи на ЕС. Тук спадат основните категории разходи са структурните фондове, фондовете за селскостопанска политика, средствата за развитие на селските райони, преките разходи, външната помощ и др.;
- някои приходи на ЕС, особено в областта на митата и ДДС;
- съмненията за нарушения и корупция на служители на ЕС и членове на европейските институции;
- корупционни практики и неправомерни действия при процедури за обществени поръчки.

Обект на административните разследвания са бенефициенти (физически или юридически лица) извън рамките на институциите и органите на Европейския съюз като целта е откриване и разследване на измами или друг вид неправомерно и незаконосъобразно поведение при използването на средства на европейските данъкоплатци.

ОЛАФ провежда административни разследвания и в рамките на институциите и органите на Европейския съюз. Целта е да се разкрият измами, корупция и всякакви други незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на Съюза. Обект са и сериозни и нарушения на длъжностни лица и други служители от институционалната система на Съюза.

ОЛАФ е в постоянен директен контакт с полицейските и правораздавателни органи на държавите-членки като в тази си функция подпомага разследвания, провеждани от националните власти или други служби на Общността, и оказва съдействие при събирането и обмена на информация и контакти.

4.4. База за оценка на институционалния капацитет на ЕК

Оценката на институционалния капацитет на ЕК следва да се извършва от гледна точка на нейното място в институционалната система и нейната роля, като изцяло наднационална (единствена от този род в ЕС) институция и двигател при реализация на насоките за развитие на Съюза, *разработващ орган* в законодателния процес и основен *изпълнителен орган* в цялостното управление на Съюза;

Критериите за оценка следва да бъдат:

- Разработване на адекватно и приложимо законодателство;
- Разработване, приемане и приложение на подзаконовите актове, произтичащи от основните договори;
- Разработване на бюджета и контрол по изпълнението на бюджета;
- Контрол по спазването на общите политики и законодателството на Съюза;
- Координация на взаимодействията между Съвета, ЕП и другите европейски институции;

- Взаимоотношения с националните институции по приложение решенията на европейско ниво.

5. Другите институции и организации в институционалната система на ЕС

Както подчертахме в началото, за нуждите на нашия анализ разгледахме четири от седемте основни европейски институции (Европейския Съвет, ЕП, Съвета и ЕК), като игнорирахме от анализа Съдът на ЕС, Европейската Централна Банка и Сметната палата на ЕС. Тук искаме да подчертаем, че освен с тях институционалният и административният капацитет на ЕС се допълва от работата на редица други органи с разнообразни функции и задачи – агенции, комитети, комисии, временни комисии, работни групи и т.н. Те в своите дейности и взаимодействие осигуряват връзките и целостта на институционалната система на ЕС. Като такива трябва да посочим:

- Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) - една от най-значимите промени, извършени с Договора от Лисабон;

- Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) като представител на гражданското общество, работодателите и работещите;

- Комитетът на регионите представлява регионалните и местните власти (консултативен орган);

- Европейската инвестиционна банка - финансираща инвестиционните проекти на ЕС и подпомага малките предприятия чрез Европейския инвестиционен фонд;

- Европейският омбудсман;

- Европейският надзорен орган по защита на данните;

- други агенции и комитети.

III. ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕС СЛЕД ЛИСАБОНСКИЯТ ДОГОВОР: ДИНАМИКА И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Анализът на функционирането на институциите в рамките на политическата система на Европейския Съюз ни позволява да идентифицираме някои, открояващи се като основни, проблемни области в развитието на Съюза. Изборът на нашия анализ да се фокусира върху развитието на Съюза след приемането на Лисабонския договор не е

случаен. Лисабонският договор се явява вододел в развитието на ЕС и неговата политическа система, на което сме свидетели в момента. Опитът на основата на натрупания политически и управленски опит на европейско ниво и предложената Конституция ЕС да прерасне в по-консолидирана тип европейска държава пропадна. Лисабонският договор, роден в условията на компромис, се опита както да успокои недоволните държави и техните граждани, така и да внесе в пространството някои от предвидените в отхвърлената Конституция нови моменти на интеграция. При това тази промяна трябва да се осъществи при неблагоприятни организационни условия - липсата на *легитимност* на европейските институции и осезаем *демократичен дефицит* в структурите на Съюза.

1. Промени в институционалната система на ЕС, въведени с Лисабонския договор

Основните промени от Лисабонския договор могат да се обобщят, като:

а/ Ново равнище на представителност на Съюза. С Преименуването на *Договора за Европейската общност* на *Договор за функциониране на Европейския съюз* всички нетни функции на Европейските общности се поемат от ЕС. Хартата на основните права е анексирана към Договора от Лисабон и нейното превръщане в правно обвързваща за всички държави-членки;

б/ Предоставяне на *юридическа правосубектност* на ЕС (преди Лисабон само ЕО разполага с такава);

в/ Създаването на *Европейската служба за външна дейност* (ЕСВД);

г/ Разширяване на законодателната компетентност на Европейския парламент с оглед равнопоставеността в повечето области на политиките на Съвета на ЕС;

д/ Създаване на поста председател на Европейския съвет;

е/ Въвеждане на поста „външен министър на ЕС“ (под наименованието „Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност“), който се назначава от Европейския съвет и същевременно е председател на Съвета на министрите на външните работи и заместник-председател на Европейската комисия (чл. 18 на ДЕС);

ж/ Намаляване на възможността от национално вето на отделните държави-членки с цел повишаване работоспособността на Европейските институции чрез въвеждане (през 2014 г.) на нова система, известна като системата „двойно мнозинство“ за взимане на решения в Съвета на Европейския съюз;

з/ Създаване на Европейска дипломатическа служба;

и/ Регулиране на доброволното напускане на Съюза от държава-членка на ЕС (чл. 50 на ДЕС);

й/ Промени в редица процедури за приемането на решения и формиране на квалифицирано мнозинство за гласуване и блокиране на вече взето решение – тежестта се пренася към изчисление на база на брой население в държава-членка, а не на договорени проценти;

к/ Формулиране на каталог на правомощията, който ясно дефинира компетенциите на ЕС.

2. Оценка на промените след Лисабонският Договор от гледна точка на институционалния капацитет на ЕС

Институционалният (и административният) капацитет на ЕС, както вече подчертахме, се е развивал заедно с развитието на самия Съюз и неговите цели, задачи, правомощия и организационни ресурси. В това развитие националните държави все повече прехвърлят правомощия към европейското ниво като се стремят да оставят за себе си възможността да влияят върху този процес. Това е един процес на взаимодействие на двете основни нива - европейското и националното, който досега и в близко бъдеще ще определя облика в развитието на ЕС и неговата институционална система. Да се спрем на основните предизвикателства, на които ЕС, представляван от неговите институции следва, да намери правилните решения.

а/ Осигуряване на баланс между „европейското“ и „националното“

Балансираната политика е най-точното определение за политическата система, институционалната система и капацитета на институциите да поддържат съществуването и развитието на ЕС като система. В баланса се цели „изглаждане“ на много и съществени различия между участниците (равни по права и отговорности) в Съюза, но определено „не много равни“ като цели и възможности. Сложната и често

почти неразбираема и невъзможна за анализ система на съгласуване на мнения и вземане на решения в ЕС от гледна точка на класическото и традиционното мислене за процесите в държавното управление и функциониране на политическия процес, е по същество система за поддържане на едно здравословно и водещо до развитие балансиране на базата на общопризнати и приети ценности и географско положение общества. Нарушаването в една или друга степен на това равновесие предизвиква нестабилност и очаква някакви решения за възвръщане към равновесното положение.

Но поддържането на това равновесие не е толкова просто както за описание и анализ, така и за приложение в ЕС – Общност на доста различни по своя икономически и политически статус държави. Следователно, остава най-общото – географското равновесие и положение. Особено в политически аспект. Миграционните вълни след военните действия в Близкия изток показваха, че преодоляването на географските простори в икономически аспект (производство, търговия, финансови взаимоотношения) не са единственото, за да се постига сигурност и развитие. В ситуации на равновесие и развитие напред (разширяване и задълбочаване на интеграцията), за ЕС като общност на държави, се проявяват редица неравновесни положения като резултат на търсеното равновесие.

- равновесие между богатите страни-членки – в стремежа да използват пазара на икономически по-слабо развитите страни (бедните) и да си осигуряват политическа стабилност (поне за политическите елити);
- равновесие в стремежа на бедните страни-членки да ги достигнат и използват предлагания им ресурс и на тази основа да си осигуряват политическа стабилност (поне за политическите елити).

Така равновесието пороци нови и задълбочи редица съществуващи противоречия:

- *Вътрешната миграция* на работната ръка в рамките на Съюза се явява средство за решаване на демографски и икономически проблеми при богатите, но поражда проблеми със социалните системи в развитите страни. От друга страна, тази миграция доведе до демографски и икономически проблеми в по-бедните страни на Съюза и дори до обезлюдяване на цели региони в Централна и Източна Европа. Липсата на квалифицирани специалисти и работници се пренесе от едни части на Съюза в други;

- *Външната миграция* от своя страна като опит да реши някои икономически проблеми в по-богатите държави доведе до нарушаване на равновесието в религиозен и национален аспект. И постави под въпрос основните устои на ЕС - европейските ценности. Именно редица от ценностите не позволяват да се решат бързо и категорично появили се уродливи сенки от миналото;

- Под влияние на редица *световни фактори* (глобализацията например) се наблюдава тенденция на залез на европейския модел на социалдемократия. Средната класа се стопи, появи се трайна безработица поради процеса на изнасяне на производства в третия свят в търсене на по-високи печалби, а с това ножицата между бедни и богати се задълбочи и в Европа. Самата безработица придоби остър национален, че и религиозен, оттенък.

б/ Преодоляване липсата на ясна реализация на принципа за разделение на властите (законодателна, изпълнителна и съдебна)

Консолидирането на Съюза е особено затруднено от липсата на ясно очертани граници на различните видове власт – законодателна, изпълнителна и съдебна. Това е *едната ос* на проява на проблемите. Консолидирането на Съюза изисква разбиране на процесите, приемане на всяко едно от решенията от страна на гражданите и на техните правителства и, на трето място, получаване на видими положителни резултати. Като при това следва да се има предвид оценката и приемането на положителните резултати по различен начин в различните страни – от техните граждани и правителства.

В „матрицата“ *втората ос* е мултиплицирането на тези проблеми при взаимодействие на националното с наднационалното (европейското ниво), както и при изпълнението на решенията, взети на европейско ниво от националните държави.

И *третата ос* – това е взаимодействието на политическата система на европейско ниво с гражданите. Видно е отчуждаването на гражданското общество от властта като цяло. По време на избори националните политически елити прехвърлят отговорността за неудачи с оправданието за европейски директиви и решения. Глобализацията също доведе до опити за обратна „национализация“ на усилията за посрещане на проблемите. Т.е. де-интернационализация, антиглобализация, връщане към „корените“. Според някои автори това е и основния проблем, с който се среща ЕС

понастоящем. Не толкова отсъствие на демокрация, колкото нивото, на което следва тя да се търси и отстоява.

Ролята на изборите за институции на европейско ниво не повтаря класическите модели и утвърдени правила. Тя води до откъсване на избраните представители от гражданското общество. В класическите модели на национално ниво гражданите могат да коригират периодично своите предпочитания при неудачи с избора на своите представители в законодателната и в изпълнителната власт, когато определят вземаните решения и постиганите резултати като неадекватни и неприемливи. По време на мандата на даден парламент и правителство, макар и по-ограничено, съществуват възможности за контрол върху тяхната дейност. Гражданско общество в европейски смисъл е доста по-общо понятие, за да бъде работещо. И тук има избори за депутати периодично, но няма достатъчна информация за дейността им и за техните успехи и провали. Логично, референдуми биха могли да бъдат работещи само по отношение на някои глобални и по-общи въпроси, касаещи гражданите – например екология (замърсяване, глобално затопляне, качество на живот и т.н.). При това, ангажирането на общественото внимание в по-глобален план (големи региони, попадащи в рамките на различни държави) към вземане на решения чрез референдуми следва да има за база приблизително еднакъв подход на оценка за необходимите средства и мерки за постигането на тези цели. Това също създава сериозни пречки. За гражданите на държави (и техните региони) решенията (средствата, мерките) са едни, за гражданите в други държави най-вероятно те няма да са същите. Например гласуването за подобряване качеството на въздуха чрез спиране производството на електрическа енергия от въглища (за гражданите на Германия, Австрия, Холандия, Франция, скандинавските страни) би срещнало отпора на страни с икономики, базирани в голяма степен на този начин на производство на електрическа енергия (напр. Полша, България).

Особено значение и реализация имат националните избори, които се ползват за европейски нужди от редица страни. Риториката по време на националните избори може да се движи от най-яръстна съпротива, през критики на ЕС и обещания за национални приоритети до прехвърляне на отговорността към европейското ниво за неудачи и неумения в националното управление.

в/ Институционалният капацитет под натиска за демократизация на процесите на вземане на решения

Направените с Лисабонския договор стъпки в посока на демократизиране на процесите на вземане на решения в Брюксел, тепърва ще трябва да успокоят гражданското подозрение, че вземаните решения са изцяло в интерес на европейския гражданин. Преодоляване на отчуждението на европейците, видно от ниското участие в европейските избори за ЕП и чувството за липса на отчетност и контрол, се превръща в основополагаща за развитие на Съюза и на неговите институции цел. В самите държави нарастват брожения и подлагане на съмнение на някои основни ценности за Съюза – интернационализация, солидарност, общ пазар, глобализация, свободно движение и миграция на гражданите. Нарастват и националистическите течения, които директно атакуват единството на Съюза.

ГЛАВА ТРЕТА. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, ПРОБЛЕМИ И РАЗВИТИЕ

В Глава Трета ще разгледаме развитието на политическата система на ЕС и резултатите от дейността на нейните институции след приемането на Лисабонския Договор. Ще изследваме и институционалния капацитет на ЕС в светлината на основните стратегически насоки за развитие на Съюза и готовността за решаване на жизненоважни задачи в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен период.

Съвременният свят се характеризира с голяма динамика в научно-технически аспект, глобални промени в областта на икономиката и пазарите, политическо прекрояване на политическите влияния и, разбира се, социални промени в обществата. Всекидневно европейските институции трябва да решават множество задачи в услуга на своите граждани и за постигане на желаните от Съюза цели. Анализът на институционалната система на ЕС е една снимка на моментното ѝ състояние, изследва капацитета ѝ за решаване на проблемите и посрещане на предизвикателствата.

I. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА

Критериите за анализ и оценка на институционалния капацитет в ЕС не се различават принципно от тези за оценка на дейността и резултатите от тази дейност на всяка една система. Трудностите идват от комплицираната организация на Съюза - политическа система на управление на множество нива, ограничена от основополагащите закони за образуване, организация и дейност на ЕС. По-долу ще се опитаме да направим едно обобщение на критериите за оценка на капацитета на евроинституциите, в тяхната цялост. Там, където е възможно и сме намерили информация, ще дадем и съответни примери в подкрепа на нашите твърдения.

Считаме, че критериите за анализ и оценка на институционалния капацитет и резултатите от дейността на институциите трябва да се прилагат в целия процес на управлението – от етапа на идентификацията на наличен проблем, през взетите решения и тяхното приложение, до анализа и оценката на получените резултати. Важен аспект на оценката е ефектът от резултатите върху живота на гражданите в ЕС.

Първо, в етапа на *идентификация и оценка на проблема* критериите са:

- *Своевременност* при установяване наличието на проблем и оценка;
- *Класификация на проблема* доколко е от *общосъюзен* характер или е *национален* проблем; влияние с *дългосрочно* или *краткосрочно действие*; от *законодателен* или *оперативен* характер и т.н.;
- *Оценка на необходимостта от намесата на европейското ниво* за решаването му, както и *институциите*, към които следва да се насочи.

От особено значение е правилната класификация на проблема още в този етап от управленския процес като „наднационален/европейски“ (с ефект върху цялостното състояние и развитие на Съюза) или „национален“ (оказващ влияние ограничено на територията на дадена държава или регион). Това в последствие води до избора на мерки и механизми за решаването му. Съществува много тънка граница между критериите от национално и европейско значение и боравенето с тях трябва да бъде комплексно, а оценките предпазливи.

Второ, в етапа на *разработването и вземането на решения и тяхното приложение* за критерии се използват:

- *своевременност* на изработване и приемане на решенията.
- *адекватност* на взетите решения. Това включва анализ и оценка на избраните и прилагани подходи, механизми и процедури за решаване на проблема. Тук е мястото да се оценят и съпътстващите компромиси, законодателни мерки и т.н.
- *създадената организация* за приложение на взетите решения;

Трето, критериите за анализ и оценка на постигнатите резултати следва да са:

- *степен* на постигане на поставените цели;
- оценка на *ефективността на използваните ресурси* при създадената организация;
- *необходимост от последващи решения и мерки* по същия проблем.

Четвърто, критериите за оценка на *ефекта за обществото и гражданите* на Съюза и *ефекта за развитието на Съюза* в дългосрочна перспектива.

При анализа и оценката на институционалния капацитет на ЕС критериите са приложени комплексно поради тяхната взаимосвързаност и относителност при

класифицирането им в отделни групи. За база при анализа и сравнението са приети общите основополагащи ценности на Съюза, законодателството и натрупаната практика и опит в процеса на развитие на ЕС.

1. Анализ и оценка на капацитета на институционалната система на ЕС в областта на общата външна политика на Съюза и отношенията със световните сили

Ключовото значение на външната политика на ЕС се предопределя от мястото, което Съюза заема в световната политика и икономика и от влиянието, което упражнява върху нея. ЕС е призната световна сила с всички права и отговорности на тази роля и е призвана да защитава световно значимите ценности на демокрацията, които биха довели до справедлив световен ред и мир. ЕС се разглежда и от ООН, и другите световни организации, като еталон за постигнати резултати в посока на осигуряване на мирно съвместно съществуване, помощ за бедстващи региони и страни, борба с глада, достъп до образование и здравеопазване и висок стандарт на живот на своите граждани.

С Лисабонския договор институционално са приети редица мерки за по-координирано представителство на ЕС и неговите страни-членки на международната сцена. На *първо място*, Лисабонският Договор дава юридическа правосубектност и официално на международната сцена. Преди това юридическа правосубектност има само Европейската Общност. На *второ място*, Формализирана е длъжността на външен министър на ЕС под името Върховен представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурността в Европейската Комисия. На *трето място*, Определянето на официалните институции на седем е акт със значение за формирането на йерархията на представителността на Съюза в международен план. На *четвърто място*, В редица институции са узаконени длъжности, в чийто правомощия се предвиждат определени права за представяне на Съюза. Определени са и правомощията и задълженията на националните управленски органи за подпомагане на европейските институции в международната политика.

Вземането на решения в областта на външната политика и политиката по сигурността (ВППС) е в областта на споделената компетентност в ЕС. Основните решения се вземат от Европейския съвет, като в почти всички случаи се изисква

съгласието на всички страни. Ролята на дипломатическа служба на ЕС се изпълнява от Европейската служба за външна дейност, която ръководи и координира дейността на повече от 140 делегации и служби по света. Те са призвани да защитават интересите на гражданите и Съюза на основата на европейските ценности и демокрацията.

Отношенията ЕС-САЩ

Съединените Американски Щати и Европейският съюз си партнират в множество сфери. Десетилетия наред САЩ е и най-големия търговски партньор на ЕС. По данни на Евростат за 2017 г.⁴³ ЕС (ЕС-28) е с дял от 15% в световната търговия със стоки. ЕС-28, Китай и САЩ⁴⁴ са трите най-големи участници в международната търговия в световен мащаб. За ЕС, САЩ представляват дял от 20.0% от износа и 13.8% от вноса в световната търговия. Анализът за износа на ЕС показва, че делът на САЩ е по-голям от следващите две държави, взети заедно, а при вноса делът на стоки от САЩ (13.8%) е втори след този от Китай (Китай държи 20.2% от общия внос в ЕС). Взаимоотношенията в международната търговия между ЕС и САЩ винаги са били от съществено значение, независимо от промените в общата световна обстановка. От 2017 год. под управлението на президента Доналд Тръмп се следва политика на протекционизъм на американския пазар в опит да се намали огромния негативен баланс на САЩ между износ и внос на базата на мита върху вноса. Споразумението, което урежда търговията между ЕС и САЩ - Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ), трябваше да бъде подписано още в 2016 г., но споровете по него продължават. Засега опитите на САЩ да въведат мита за вноса на някои стоки от ЕС и подготвените контра мерки от ЕС срещу американски стоки са замразени и не доведоха до търговска война. Такава война със сигурност би навредила и на двете страни в краткосрочен и в дългосрочен план.

Друго особено важно направление е сътрудничеството по линия на трансатлантическото партньорство в Северноатлантическия пакт (НАТО). В него САЩ са най-мощната и добре подготвена държава, която отделя и най-много средства от републиканския си бюджет за въоръжаване и превъоръжаване на армията си. В НАТО членуват почти всички държави от ЕС. Сътрудничеството със САЩ датира от времето

⁴³ Изт. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/bg&oldid=388532

⁴⁴ След 2004 г. Китай изпревари Япония – бел. авт.

на Втората световна война, когато американската армия спомага за разгрома на хитлеристка Германия и за спиране на съветската инвазия на Запад. Германия е разделена на две държави – Източна и Западна, съответно Германска Демократична Република (ГДР) и Федерална Република Германия (ФРГ). Столицата Берлин също е поделена между държавите победителки в лицето на САЩ, Франция, Англия и Русия и се изгражда берлинската стена, символ на разделението на Европа на Източен и Западен блок, продължило десетилетия. Така в исторически план европейските страни от Западна Европа винаги са разчитали на закрилата и помощта на велика военна сила като САЩ. През последните години особено след избирането на новия американски Президент Доналд Тръмп на 20 януари 2017 г., като че ли отношенията малко охладяха що се отнася до безрезервната подкрепа от страна на американското правителство към съюзниците им от НАТО във военен аспект. В европейските политически среди дори се заговори за създаване на европейски въоръжени сили, които да действат като алтернатива на НАТО. Проектът, разбира се, е в твърде начален стадий, но като че ли Европа все повече ще трябва да разчита като стабилизиращ фактор за световния мир и на собствени въоръжени сили.

Президентът Тръмп по време на предизборната си кампания спечели на своя страна милиони американци с популистки обещания, някои от които нетипични за американската външна политика през последните десетилетия. Това накара не само опонентите му от Демократическата партия в САЩ, но и собствените му съпартийци от Републиканската партия да го критикуват. Бяха взети решения за изтегляне на военни контингенти от места с високо терористично присъствие (Афганистан, Ирак, Сирия) и бяха прекратени множество международни спогодби на САЩ с трети страни и международни организации, като най-същественото е Парижкото споразумение за климата (заменило Протокола от Киото). То е подписано и ратифицирано от почти всички държави-членки на ООН. Тези факти, както и някои други нерешени проблеми във външнополитически аспект, стопират иначе традиционно добрите отношения със Северноамериканската държава. Тук следва да се посочи и несиметричната визова политика на САЩ спрямо някои страни-членки от ЕС (България, Румъния, Полша, Кипър и Хърватия). Подписването на едно от най-всеобхватните търговски

споразумения на ЕС с Канада - СЕТА (Всеобхватно икономическо и търговско споразумение) през 2014 г. и ратифицирано от страните по него, което влезе в сила от средата на 2017 г., спомогна за решаване на аналогичен проблем като несъответствието във визовата политика на Канада спрямо някои държави от ЕС, като България, Румъния и др. Споразумението беше изключително трудно прието, поради несъгласието на някои белгийски автономни региона. След след договарянето на допълнителни гаранции, то премина през ратификационен процес и към момента са премахнати митата на всякакъв вид стоки между ЕС и Канада и са решени визовите проблеми.

В обобщение можем да кажем, че САЩ са били винаги предсказуем и лоялен съюзник на демократично-ориентирано мислещите държави в Европа и, макар напоследък има лек спад в по-нататъшното развитие и напредък в тези отношения, потенциалът се запазва и в бъдеще може да се постигнат нови договорки в полза и за двете страни. За да не зависи от гледна точка на сигурността, ЕС върви към създаване на собствени въоръжени сили, нещо което основните договори за Съюза не отричат като възможност. По-скоро има противоположни желания между самите държави-членки по този въпрос. Що се отнася до водената в момента икономическа „война“ за митата – това е по-скоро временен въпрос, който чака своя отговор. И двете страни в този „конфликт“ – САЩ и ЕС, разчитат на мощта на своите пазари и логично би трябвало да стигнат до компромисен вариант.

Отношенията ЕС-Русия

Русия, като една от най-големите по територия, население и военна мощ държави на световната сцена, пряко граничеща с множество държави членки на ЕС е важна част от външнополитическите отношения на Съюза.

Богата на природни ресурси Русия има потенциалът да се превърне в основен икономически и стратегически партньор на ЕС. За съжаление отношенията с Русия не са поставяни на прагматична и взаимноизгодна икономическа основа, а идеологическите и политическите разногласия са определящи в отношението на ЕС спрямо нея, а имперските амбиции, прикрити зад различни идеологеми определят политиката на Русия към ЕС.

Действащото и в момента *Споразумение за партньорство и сътрудничество* (СПС) между Евросъюза и Русия е подписано в 1994 г. След анексирането на Крим в 2014 г. то се прилага с някои ограничения, предвид мерките на ЕС при този неприемлив международен акт на нарушаване териториалната цялост на Украйна, принудителна промяна на границите и незачитане на международното право.

Отношенията с Русия се осъществяват от институции, както на европейско, така и на национално ниво, като стремежът е за координирана и балансирана политика. Хронологично, отношенията на ЕС с Русия след разпада на СССР и социалистическата система могат да се проследят (без изчерпателност), както следва:

- 2001 г. Идеята на общо икономическо пространство, предложена от Романо Проди по време на конференция на ЕС и Русия през 2001 г., трябва да доведе до сближаването на икономиките на Русия и Евросъюза. Това би трябвало да включва съвместно сътрудничество в борбата с организираната престъпност, тероризма и незаконната миграция. В перспектива би трябвало да доведе и до премахване на визовия режим. От практическа гледна точка това е общото пространство, гарантиращо външната безопасност и сътрудничеството при решаване на евентуални международни проблеми между ЕС и Русия. За съжаление и досега това не е факт.

- 2004 г. На среща на ръководителите на МИД 11 (11 европейски държави и държави-членове на ЕС: Полша, Чехия, Унгария, Словакия, Естония, Латвия, Литва, Дания, Швеция, Финландия и Австрия) се чува думата на „малките“ страни от Съюза, които искат да се зачита тяхното мнение по отношение на външната политика на ЕС. Те настояват към Русия да се прилага по-твърда политика предвид факта, че тези страни не се чувстват сигурно, живеейки близо до Руската Федерация и имперските ѝ амбиции.

- 2014 г. След анексирането на Крим в 2014 г. от Русия и начало на военни конфликти в Украйна с активната (неофициална) помощ на Русия за метежниците, отношенията са в процес на охлаждане. Въведени са ограничителни мерки и санкции срещу Русия от различно естество.

Дипломатически мерки. Срещата на върха ЕС-Русия, планирана за 2014 г., беше отменена, а държавите-членки на ЕС взеха решение да не провеждат редовни двустранни срещи на високо равнище. Бяха преустановени двустранните разговори с

Русия по визовите въпроси, както и по новото споразумение между ЕС и Русия. Вместо среща на върха на Г-8 в Сочи, на 4 и 5 юни 2014 г. се състоя среща в Брюксел на Г-7. Оттогава срещите се провеждат във формат Г-7. Страните от ЕС подкрепиха и преустановяването на преговорите за присъединяване на Русия към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и към Международната агенция по енергетика (МАЕ).

Индивидуални ограничителни мерки. В комплекса от санкциониращи мерки бяха наложени персонални ограничения за пътувания в ЕС на 164 лица и 44 дружества и организации и замразени, техни авоари и активи в банки и предприятия в резултат на оценка, за тяхната вина и действия по нарушаване суверенитета и независимостта на Украйна.

Икономическите ограничения и санкции са разнообразни.

Първо, ограничения за икономическите отношения с Крим и Севастопол. Тези мерки се съсредоточават върху забраната за внос на стоки с произход от Крим и Севастопол; редица ограничения за инвестиции в определени икономически сектори и проекти; забрана в Крим и Севастопол да се предлагат туристически услуги и турове; категорична забрана за износ на определени технологии и стоки за този нов регион на Русия.

Второ, икономически санкции, насочени срещу търговския обмен с Русия в конкретни икономически сектори. Приложените икономически санкции са едни от най-чувствителните за руската икономика, що се отнася до: ограничаването на достъпа за някои руски банки и дружества, опериращи на първичните и вторичните капиталови пазари на ЕС; забрана за търговията (внос и износ) на оръжия, както и на износа за Русия на изделия с двойна употреба; ограничаване достъпа на Русия до технологии и услуги, които могат да бъдат използвани в нефтодобива и проучванията за нефт (една особено чувствителна тема за руските политици и производители).

Трето, ограничения в икономическото сътрудничество. В 2015 г. ЕС въведе и редица общи ограничения за икономическото сътрудничество с Русия. Те засегнаха основно финансовия сектор и финансовите услуги на Съюза в посока на временно преустановяване от страна на Европейската Инвестиционна Банка на нови операции в

Руската Федерация; споразумение за обща политика и мерки на представителите на страните-членки в Европейската банка за възстановяване и развитие за преустановяване финансирането на нови операции в Русия.

Четвърто, преразглеждане на двустранни и регионални програми за сътрудничество на ЕС с Русия и временно преустановяване на част от тях.

Понастоящем, считано от 2014 г. насам, икономическите санкции и дипломатическите ограничения периодично се подновяват. Главните потърпевши от прекратената търговия с Русия страни, които понасят икономически загуби, настояват тези санкции да се преразгледат или прекратят. Инцидентите от 2018 г. с украинските кораби, задържани при влизане в Азовско море, случаят Скрипал и др. не позволяват нормализиране на дипломатическите отношения и възстановяване и задълбочаване на търговско-икономическите такива.

Русия от своя страна въвежда съответни *контра санкции* към ЕС, за резултата от които няма ясна картина. Мненията на експертите се различават в оценката за ефективността на санкциите. Политическите оценки на ръководителите на държавите членки също значително се различават. За страните, съседни на Русия, остава страха от последващо прилагане на сценария на анексирането в резултат на войнствената националистическа риторика на руските ръководители. Такива са Прибалтийските републики, Полша и Румъния. Затова в ЕС и НАТО те настояват за по-строги мерки и военно присъствие с цел гарантиране защитата от Русия. Същевременно, за много държави, които имат засилени търговски отношения с Русия – внос на газ, петрол и минерални ресурси, и съответно износ на машини, селскостопанска продукция и стоки на леката промишленост това е сериозна икономическа загуба. Зависимостта на Европа от руския газ е мощно икономическо и политическо оръжие в ръцете на руската външна политика. Австрия, Италия, България, Румъния и др. остават без реална алтернатива за доставки на газ при скъсване на икономическите отношения с Русия⁴⁵. Украинската криза доведе до абсурда Русия да се откаже от икономическата си печалба и да спре

⁴⁵ В България например липсва диверсификация на доставките на газ, източникът е само Русия. Очаква се първата възможност за диверсификация на доставките от газ за България да се появи едва около 2021 година - след построяването на газова връзка с Гърция – бел.авт.

газоподаването към Украйна, а от там и към почти цяла Европа. Възможен подход за избягване на бъдещи газови кризи е диверсификацията на газовите доставки. С построяването на Северен поток и Турски (Балкански) поток започна процес на заобикаляне на украинската територия при доставките на руски газ за Европа. Тези обективни реалности определят настоящата политика на ЕС спрямо Русия и Украйна.

ЕС инициира и участва в преговори за мирно разбирателство и спиране на военните действия (договореностите в Минск 1, Минск 2) без да заема твърда позиция като САЩ, които дори предлагат военна помощ на Украйна

В обобщение можем да кажем, че отношенията Русия-ЕС винаги са минавали през призмата на политическата конюнктура, която е определяла икономическите и търговски отношения на страните от Общността спрямо Руската федерация. От друга страна, Русия успешно използва икономическите средства за своите политически цели.

2. Анализ и оценка на капацитета на институциите при формиране на общата политика по сигурността и отбраната в ЕС

Общата политика по сигурността и отбраната (ОПСО) е част от общата външна политика и политика за сигурност (ОВППС) на Съюза. Тя определя рамките в политически и военен аспект на военните структури на ЕС, както и участието им в граждански и военни мисии в чужбина. Основополагащите договори регламентират политиките в тази област в сферата на споделената компетентност, както и институциите, които вземат решение. Решенията се вземат от Европейският Съвет и Съвета на ЕС с единодушие. Лисабонският договор разшири ролята на Европейския Парламент като му предостави контролни функции в област, например бюджетен контрол. Същевременно ЕП организира заедно с националните парламенти по две междупарламентарни конференции годишно за обсъждане по всички въпроси, свързани с ОПСО.

От институционална гледна точка тази област е в компетенциите на институциите на национално ниво. От своя страна, Лисабонският Договор със създаването на длъжността на Върховния представител за външните работи и политика на сигурност акцентира върху значимостта на отбраната и сигурността за развитието на Съюза.

От Втората световна война до наши дни, отбранителният капацитет на ЕС винаги е разглеждан през призмата на НАТО, където водеща е ролята на САЩ, с най-голям финансов принос за поддръжка на отбранителната способност на Алианса. Новата политическа линия на САЩ и президента Тръмп предвижда намаляване на финансовите разходи на САЩ за издръжка на Алианса и увеличаване делът на всяка страна-членка до достигане на 2% от БВП на всяка членка. Макар и член на НАТО, САЩ имат и свои геополитически интереси и свободата да се договарят и извън рамките на НАТО.

Нестабилната политическа обстановка по границите на ЕС, миграционният натиск и близките локални военни конфликти налагат адекватна реакция от страна на Съюза. Възниква въпросът дали, от участие на военни евросили в международни хуманитарни кризи и мироопазващи мисии по света следва да се пристъпи към създаване на *собствени въоръжени сили* без да се разчита само на НАТО. Тази идея е лансирана в края на 2017 г. от президента на Франция Еманюел Макрон и по принцип е подкрепена на европейско равнище (т.е. от ЕК). Пряко основание е оттеглянето на САЩ от ядрения договор с Русия за ракетите със среден обсег на действие (подписан в 1987 г.), като това постави Европа в положението на заложник на двете ядрени свръх сили. Веднага след излизането си от договора САЩ и Русия анонсираха началото на разработки на нови ракетни системи в тази област, значително по-мощни и по-модерни. Изявеното от Генералния секретар на НАТО Столтенберг желание за подновяване на договора, чрез привличане и на други ядрени сили като Китай, Индия, Пакистан, Иран и др. остана без последствия. Тези факти придават все по-голямо значение на възможността на ЕС да се обезпечи чрез създаване на европейски сили за отбрана, които да допълват силите на НАТО. Въпреки това, идеята за създаване на общоевропейски въоръжени сили се посреща предпазливо от повечето държави-членки на Съюза. Причина за скептичното отношение е разбирането, че военните въпроси са едни от основните елементи на суверенитета на националните държави.

Създаването на Европейски съюз за сигурност и отбрана с цел координираното обединяване на въоръжените сили на отделните страни би бил адекватна реакция от страна на Съюза за изграждане на институционален капацитет за реагиране в рамките и извън рамките на НАТО. Предимствата са:

- Повишава военната мощ на Съюза спрямо тази на всяка една държава поотделно;
- Съкращава разходите от дублиращи се функции и дейности;
- Подсигурява финансово скъпоструващи научни разработки и изследвания.

На този етап договорености за съвместното производство на съвременно въоръжение има само между Германия и Франция.

3. Анализ и оценка на капацитета на институциите за защита на целостта и развитието на Съюза

Анализът на действията и резултатите от дейността на институционалната система дава отговор доколко тя притежава потенциал да решава възникващи проблеми в управлението на Съюза, спазването на основополагащите договори от държавите-членки и гарантиране условията за развитие на общността.

3.1. Анализ и оценка на капацитета на институциите при защита на основополагащите ценности на демокрацията

Спазването на общите демократични ценности, които са основна база за създаването и функционирането на ЕС е една от основните постоянни задачи на институциите на Съюза. Формалната основа е законодателството на Съюза, в която те са включени. Да разгледаме по-детайлно някои примери, които най-добре илюстрират реакцията и мерките на институциите при констатиране на нарушения в националното управление на страните-членки на тези основополагащи демократични ценности за Съюза и законово определени в основните договори за функциониране на Съюза.

Пример 1: Политически санкции срещу Австрия

Вмешателството на ЕС при съставянето на коалиционно правителство на Австрия след изборите в 1999 г. и, съответно, непризнаване на формираното в 2000 г. коалиционно правителство, се сочи като пример за политически решения на ЕС, които не почиват директно на разпоредби от европейското законодателство. На база на резултатите от парламентарните избори през 1999 г. ръководената от Йорг Хайдер Австрийската партия на свободата влиза в коалиция с консервативната Австрийска народна партия. ЕС приема решение да бъде бойкотирано това правителство, докато Хайдер е част от него. Основният и единствен довод са твърде радикалните изказвания

на Хайдер, класифицирани като неонацистки, антисемитски и ксенофобски, които са в разрез с демократичните ценности на Съюза. Независимо, че Йорг Хайдер подава оставка и се оттегля от партията, страните от ЕС ограничават контактите си и изолират демократично избраното правителство на Австрия.

В настоящото си управление Австрия продължава да води много рестриктивна политика, насочена срещу квотите за разселване на мигрантите, което би променило допълнително демографския състав на страната, съчетана с намаляване на помощите за имигранти, затягане на визовата политика и екстрадициите на имигранти с отказан статут на пребиваване. По своите възгледи, Австрия все повече се отдалечава от Германия по въпросите за миграцията и все повече се приближава до Вишеградската Четворка. Понастоящем, тази политика, водена от коалицията между консервативната Народна партия (НП) на Курц и крайнодясната Партия на свободата (ПС), се радва на широка подкрепа на около 58 % от избирателите. Канцлерът Себастиан Курц заявява, че Австрия с още няколко държави от Европейския съюз работи в посока на създаване на центрове извън ЕС в противовес на приетата (но неработеща) политика на регулиран прием, в т.ч. и на търсеци убежище от войните имигранти. По думите на Курц тези лагери са за осигуряване на "подслон и защита, но не и по-добър живот", т.е. политиката на Австрия е насочена към тотален контрол върху миграционните потоци и включва и икономическите имигранти. В този аспект дори бизнесът на Австрия изказва недоволство от ограничаването на пазара на труда за квалифицирани специалисти с не-австрийски произход.

Пример 2: Наказателни процедури срещу Полша и Унгария

През октомври 2018 г. Съдът на ЕС нареди законите промени във Върховния Съвет на Полша, част от провежданата реформа на съдебната система в страната, незабавно да бъдат спрени. Конкретен повод е предсрочното пенсиониране на Председателя и намаляване на пенсионната възраст от 70 на 65 години за върховните съдии. Съдът на ЕС се произнесе по внесеното от полския съд през август питане дали тези промени не противоречат на европейските закони и по внесеното предложение от ЕК в началото на октомври да бъдат спрени въпросните съдебни реформи като противоречащи на правилата на ЕС за независимост на съдебната система.

Неизпълнението на неговото решение води до налагането на съответни глоби. Засега Полша отстъпи след решението на Съда на ЕС, като Парламентът на страната (Полския Сейм) отмени дискусивната реформа във Върховния Съд. В резултат уволнените (пенсионирани) върховни съдии може да се върнат на работа. На този етап това се явява само „замразяване“ на промените, т.е една междинна мярка. Тепърва Съдът на ЕС ще трябва да доказва противоречието на полските реформи със законодателството на ЕС.

Спорът между ЕК и полските институции (президентство и правителство) не е от вчера. Още през 2015 г. Брюксел изяви опасения, че реформите в Полша поставят съдебната система на страната под твърде голямо политическо влияние.

За отбелязване е, че наказателните мерки са насочени към едно легитимно избрано правителство. На изборите в 2015 г. управляващата партия „Право и справедливост“ получава силна обществена подкрепа за реформи. В резултат Полша постига силен икономически растеж, увеличават се социалните придобивки и жизнения стандарт, на фона на корупционни скандали и опити за поставяне под контрол не само на обществените, но и на частните медии. Обществото реагира с протести, които не остават в сянка за европейските институции.

Подобно на Полша, Унгария е многократно упрекувана в погазване на основни за Съюза ценности като демокрация, правова държава, отношение към малцинствата и имигрантите, свобода на медиите и др. Критиките са насочени към Виктор Орбан, обвиняван в авторитаризъм, съпътстван с корупция при разпределяне на еврофондовете и подкопаването на устоите на демокрацията в Унгария като цяло.

Европейският Парламент *за първи път* се занимава с обсъждане и гласуване на решение за наказателна процедура по чл. 7 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС), който предвижда отнемане правото на глас на държава в Съвета на ЕС, поради системно нарушаване на правилата на Съюза. Такова сериозно обвинение е активирано само веднъж от съществуването на Съюза досега, но от ЕК, в наказателна процедура срещу Полша. Министър председателят В. Орбан лично се изправя пред ЕП в дебат, за да защити политиката на Унгария и обори отправените критики (това е трето негово

участие в подобни дебати) за нарушения в демократичните норми и върховенството на закона.

Процедурата изисква Съветът на ЕС да вземе единодушно решение за прилагане на чл.7 от Лисабонския договор. Това е двустепенна процедура, при която Съвета с 4/5-ти от гласовете на представените държави следва да предупреди Унгария за наличието на сериозно нарушение на правилата и едва след това да се пристъпи към вземането на решение с единодушие. Решението на Съвета отива за гласуване в ЕП. Допълнително, решението на ЕП може да бъде обжалвано пред Съда на ЕС, където всички доводи и доказателства отново следва да се представят и дискутират. Предвид факта, че Орбан е представителен глас на други държави (България включително), неприемащи решенията на ЕС относно решаването на мигрантския проблем и намесата на евроинституциите в решенията на национално равнище, утвърдителното решение на Съвета се оказва невъзможно.

Това е едно доказателство за недостатъчен капацитет в рамките на настоящите договори за налагане на решение от страна на ЕП и на Съвета в рамките на съществуващото европейско законодателство. Дори една страна членка може да блокира вземането на общо решение. Унгария атакува и самата процедура по вземането на решение от страна на ЕП, а именно интерпретацията на резултата от гласуването (дали се броят въздържалите се или не), което говори за неяснота, по някои технически аспекти на гласуването за редица казуси.

Започналите наказателни процедури имат и друг ефект, а именно консолидирането на група държави срещу подобни решения на евроинституциите. В конкретните случаи към групата страни от Вишеградската четворка в подкрепа на Полша и Унгария се присъединиха Австрия и България.

Наказателните процедури срещу Полша и Унгария дават отлична илюстрация на съществуващото и задълбочаващото се разделение на ЕС, както и на формирането на различни лагери в рамките на Съюза.

Досега утвърждаването на санкциите върху Унгария от страна на ЕП е блокирано с подкрепата на ЕНП, в която членува управляващата партия ФИДЕС. Разцепването на мнозинството на Европейската Народна Партия, провокира изключването на ФИДЕС от

редовете ѝ поради нарушаване на ценности, защитавани от ЕНП. Ако това се случи, ФИДЕС ще премине в друга коалиция и това ще промени съотношението в ЕП.

Пример 3: Референдумът за независимост на Каталуня от Испания.

На 1 октомври 2017 г. се проведе референдум в Каталуня, автономна област в Испания, с въпроса дали гражданите на областта биха желали да видят Каталуня като отделна от Испания държава. Решението за провеждане на референдума беше гласувано от местния парламент. Легитимните испански власти, в т.ч. и Конституционният съд, обявиха този референдум за нелегитимен и резултатите му за противоконституционни още преди провеждането му. Резултатите от референдума са известни – при участвали почти 2.3 млн. души (около 42.3% от населението) над 2 млн. души са гласували за отделяне от Испания (т.е. 89.3% от гласувалите).

ЕС беше критикуван, че изчака твърде дълго време, преди да оповести официалното становище по референдума. Привържениците на референдума пък от своя страна критикуваха европейските институции, че не ги защитават като граждани на ЕС в тяхното демократично право чрез референдум да отстояват своето решение за независимост. Европейската Комисия изрази принципно становище, че референдумът е вътрешен въпрос за Испания и че съгласно испанската конституция той е незаконен и не може да бъде признат от ЕС. В изявлението се призова двете страни веднага да преминат към диалог, за да решат настъпилата криза. Големите държави в Съюза – Германия, Франция, Великобритания и почти всички други страни-членки (изключение правят Словения и Белгия) също категорично заставаха зад властите в Мадрид и подчертаха, че решенията на референдума са незаконни и няма да бъдат признати и че признават Испания само като единна държава. САЩ също изразиха категорично становище, че Каталуня е неразделна част от Испания.

Действията на европейските институции бяха продиктувани от: *Първо*, спазването на принципа за върховенство на закона в държавите-членки и спазването на законодателството на Съюза (ЕС може да взема решения само в рамките на прехвърлените му правомощия). Испания като конституционна монархия е суверенна държава и вземането на решения по законността на един вътрешен референдум и териториалната цялост на страната е нейно суверенно право; *Второ*, следване на

политиката за отстояване единството на Съюза. В рамките на ЕС има исторически предпоставки за възникване и на други сепаратистки движения за прекрояване на съществуващите граници и създаване на нови държави – Белгия, Франция, Италия и др. Така ефектът на доминото на доминото може да доведе до икономически, финансови и социални проблеми с дългосрочен характер за ЕС. Председателят на ЕК Юнкер дори отбеляза, че "не би искал утре Европейският съюз да се състои от 95 страни-членки"; *Трето*, запазване на единството в НАТО, което е от съществено значение за сигурността на Европа. Испания е една от големите страни в Алианса и разделянето ѝ крие потенциални рискове в областта на сигурността.

В обобщение, първите два случая са пример за ограничения *реален* капацитет на европейските институции да вземат ефективни мерки в отговор на решения на изпълнителната власт в отделните страни. Проявената решителност на институциите да прилагат основополагащите европейски ценности обикновено се ограничава до налагането на глоби, тъй като примерите доказват възможностите на националните власти да блокират наказателните процедури и решения на европейско ниво. Реакциите на ЕК във връзка с референдума за отделяне на Каталуня от Кралство Испания е пример за адекватна реакция на ЕК в съответствие с липсата на правомощия да се намесват във вътрешните работи на държавите-членки. Критиките са по-скоро за закъснялото оповестяване на решението да не се признаят резултатите от референдума.

3.2. Спазване на европейските ценности, принципи и правила при бъдещото разширяване на ЕС, в т.ч. и на Шенгенското пространство

Решенията на европейските институции за приемане на нови членове на Съюза се базират, както на юридическите рамки и утвърдените изисквания, така и на базисните ценности, стоящи в тяхната основа. Прилагането на еднакви критерии при вземането на решения се разглежда като признак за зрялост и добро управление в ЕС и на свой ред води до утвърждаване легитимността на неговите институции. Тук следва да подчертаем (и практиката показва), че в процеса на разширяване някои от старите страни-членки са силно скептични по отношение способността на по-слабо развитите млади демокрации да поддържат изискуемото се ниво на правов ред, на независимост на съдебната система,

на свободата на медиите и действен обществен контрол. Върху тези критериите това се фокусира и оценката за готовността на кандидатите.

Пример 1: Присъединяване държавите от Западните Балкани.

По време на Българското Председателство на Съвета (2018г.) въпросът за присъединяване на страните от Западните Балкани при съблюдаване на всички необходими критерии, отчитащи готовността им за това членство, бе приоритетен. Присъединяването на Западните Балкани би завършило географското изграждане на ЕС на полуострова. Критериите за оценка на готовността за присъединяване на новите страни са основно *геополитически* (отчитащи влиянието на Русия и на исляма), *икономически* (отчитащи стандарта на икономическо развитие) и *политически* (отчитащи спорните гранични въпроси и териториални претенции, неуредени след разпада на Югославия).

Следва да отбележим, че процесът на присъединяване на държавите от този географски регион не започва в 2018 г. Понастоящем, статусът на страните от Западните Балкани в отношенията със Съюза по присъединяването са, както следва:

- Република Черна Гора - член на НАТО. *Страна кандидат за член на ЕС.* Преговорният процес е стартирал от 29 юни 2012 г.;
- Република Сърбия – не членува в НАТО. *Страна кандидат за член на ЕС.* Преговорният процес е стартирал от 21 януари 2014 г.;
- Република Албания - член на НАТО. *Страна кандидат за член на ЕС;*
- Република Северна Македония – поканена за член на НАТО в 2008 г., очаква се да стане фактически член до края на 2020 г. *Страна кандидат за член на ЕС;*
- Босна и Херцеговина - *потенциален кандидат;*
- Косово – *потенциален кандидат.*

От геополитическа гледна точка, членството на Балканските държави в НАТО е предпоставка за започване на предприсъединителни преговори.

В целия процес от особено значение е политическото ръководство и политическите нагласи в Република Сърбия. Без отговор все още са редица съществуващи проблеми като отцепването на Косово в самостоятелна държава,

претенциите на Република Сърбия към Босна и Херцеговина относно Република Сръбска.

Косово, което не е признато за самостоятелна страна от всички държави-членки на ЕС (напр. Испания, Кипър, Словакия, Румъния) и процесът на неговото присъединяване също няма да бъде лесен. В международен план и редица геополитически играчи са на противоположни мнения по въпроса с признаването на Косово. Например постоянните членове на Съвета за сигурност на ООН Русия и Китай не признават Косово (и ООН по тази причина не го признава като независима територия), докато САЩ активно го подкрепят. НАТО и ЕС също не са заели обща официална позиция по въпроса. Институциите на ЕС са особено предпазливи по отношение на Косово, тъй като съществува възможността Косово да повлече сепаратистки течения на принципа на доминото и в други държави от Общността - Италия, Испания, Белгия и дори Франция.

Присъединяването на Босна и Херцеговина към ЕС е без ясен времеви хоризонт поради специфичния ѝ статут⁴⁶. Страната е децентрализирана и в административен план е разделена на две части и един окръг: Федерация Босна и Херцеговина и Република Сръбска и Окръг Бръчко.

През 2019 г. най-голям напредък по сближаване с ЕС има Бившата Югославска Република Македония, която с подписването на договора от Преспа, постигна споразумение с Гърция за промяна на конституционното име на страната на Република Северна Македония. С това приключи дългогодишният ѝ спор с Гърция и се откри пътят ѝ към влизане в НАТО и към стартиране на преговорите за присъединяване към ЕС, за който тя е кандидат от 2005 г.

По време на Българското председателство (януари-юни 2018 г.) Съветът постигна съгласие да отговори положително и на напредъка, постигнат от Албания, както и да очертае пътя към започването на преговори за присъединяване на страната през 2019 г. Също така се очерта и възможността за включване на държавите от Западните Балкани в общи инфраструктурни проекти с Балканските държави членки на ЕС, което е важна

⁴⁶ Според Дейтънското споразумение тя е протекторат на международната общност, който се администрира от Върховен представител, избран от Европейския парламент. – бел.авт.

предпоставка за развитие на икономическия им потенциал. Последващото развитие на процеса за стартиране преговорите за присъединяването на Северна Македония и Албания в есента на 2019 г. отново не доведе до очакваните резултати поради несъгласие на Франция.

Пример 2: Отношения на ЕС с Турция по присъединяването ѝ към ЕС.

Със своето *геостратегическо положение* Турция, след реформата на Камал Ататюрк в 1924 г., служи като своеобразна бариера между модерното западно общество и начин на управление и мюсюлманските държави от Близкия Изток, раздирани от военни конфликти и радикализирани от терористични организации. Членувайки в Северноатлантическия пакт от 1952 г., тя е стратегически важен партньор за страните от НАТО и Европейския Съюз. В 1963 г. Турция става асоцииран член на ЕС, но минават десетилетия докато официално подаде молба за членство през 1987 г. През 1999 г. става официален кандидат. Същинското начало на преговорния процес е през 2005 г. Към днешна дата рекапитулацията показва, че в преговорния процес са отворени 16 от общо 35 преговорни глави, като само една е окончателно затворена.

Преговорите за присъединяване на Турция към ЕС се превърнаха в изпит за способността на институциите на Съюза да комбинират основополагащите политики на ЕС с националните и европейските интереси и процедурите за вземане на решения с единодушие. Това е пример за разминаване между стратегическата европейска визия и възможността отделни страни да стопират нейното реализиране още в процеса на преговорите за присъединяване.

В Европейския съюз има сериозен *принципен отпор* срещу членството на Турция. Очевидно е, че цялостната политика на Турция и нейното управление трудно би задоволила изискванията на европейските демократични ценности и критерии. Проблемите имат и своя исторически корен от времето на Османската империя. Споменът за нейната завоевателна политика все още не е избледнял и ерозира доверието в настоящите ѝ ръководители. Поставя се въпросът как може държава с традиционно имперски амбиции, с мюсюлманско население, чиято територия е почти изцяло извън пределите на Европейския континент, да претендира за членство в Европейския съюз. Това дава основание на някои европейски лидери да виждат в бъдещите отношения ЕС-

Турция непълноправно членство, а *привилегировано партньорство*. Такава формула не е предлагана досега на страна, водила преговори за асоцииране.

Промяната на Конституцията през 2014 г. превръща Турция от Парламентарна в Президентска република и съсредоточава още повече власт в ръцете на президента. Продължителният период на застой и охлаждане на отношенията е свързан и с неуспешния опит за преврат в Турция през юни 2016 г. и последвалите недемократични мерки на президента Р. Ердоган спрямо редица опозиционни лидери и демократично настроени части на интелигенцията – лекари, адвокати, учители, журналисти. Всичко това отдалечава страната от заветното членство в ЕС, тъй като засяга основни демократични постулати като правовата държава, свободата на словото, правото на работа без политическа обвързаност и мн. др.

В 2018 г., по време на Българското председателство, Турция отново декларира желание за ускоряване на преговорния процес като наблегна на премахването на визите за турски граждани в ЕС веднага. Същевременно се чува и противоположни оценки, които бяха обобщени от еврокомисара по разширението на Съюза по това време за прекратяване на преговорите по присъединителния процес⁴⁷. Основните причини за продължителния и незавършен процес на преговори за членство са комплексни – от геополитически, през икономически до външнополитически.

Към доводите „за приемане“ спадат:

- Турция е голям пазар с нарастващ потенциал на два континента и важен външноикономически партньор на ЕС. Турската икономика е петнадесетата най-голяма в света (по паритет на покупателната способност) и седемнадесетата най-голяма в света (по номинална стойност на БВП).
- Турция е развиваща се политическа и военна сила в Близкия Изток с нарастващо влияние в Близкия Изток и Азия. Тя се явява преграда за исляма в радикалния му вид и спира мигрантския поток от Близкия изток. Същевременно, Турция

⁴⁷ Йоханес Хан, еврокомисар по разширяването, в интервю за вестник Die Welt (ноември 2018): "Членството Турция в ЕС **не изглежда реалистично** в обозримото бъдеще" и "...По отношение на дългосрочната перспектива за Турция и ЕС би било по-честно да тръгнем по други пътища и да прекратим преговорите."

е голяма военна сила в НАТО и е с втората по големина армия след американската по численост и въоръжение.

Към доводите „против“ можем да отнесем:

- Проблемите със защита на човешките права. Това е основополагащ обединяващ критерий за Съюза и има основателни опасения за наличие на гаранции по създаване на система на демократично управление. Критики търпи централизирането на прекомерна власт в ръцете на президента, водещ страната към „мека форма“ на ислямска държава и „мека диктатура“, както и контрол върху правораздавателната система и др. Съществува и контрол върху всички медии, ограничаващ свободата на словото и на обществения контрол;

- Страхове от увеличаването на политическото влияние на Турция върху останалата част на Източна Европа, подклаждани от периодичните имперски изказвания на Ердоган за възраждане границите на Османската империя. На Балканите има доста страни с големи общности от хора с турски произход и самосъзнание в Западните Балкани, България, Гърция и др. Големи групи хора от турска националност живеят и в най-развитите Европейски страни - Германия, Холандия, Белгия, Швейцария. Опитът показва, че част от тях не са напълно интегрирани към местния начин на живот;

- В последните години Турция вижда в Русия стратегически партньор, което не се нрави на доста страни-членки на Съюза. Стратегическото им партньорство прераства и във военно, което още повече увеличава отпора срещу приемането на Турция и премахването на визовия режим за турските граждани.

- Във *външнополитически аспект* остава нерешен *Кипърският въпрос* с Република Гърция. Островът е окупиран през 1974 г. от турската армия и понастоящем е разделен на Република Кипър и Севернокипърска Турска Република. Кипърският въпрос е сериозна *външнополитическа пречка* за присъединяване на Турция към Общността.

Възможностите на евроинституциите да балансират общата политика в отношенията с Турция и нейното желание за присъединяване към ЕС показват липсата на достатъчен институционален потенциал за преодоляване пречките при вземането на решения с единодушие, породени от нагласите на отделните страни членки и техните интереси – политически, икономически, етнически и религиозни.

Европейският Съвет, като политически орган на ЕС (който обаче няма никакви законодателни или изпълнителни правомощия в институционалната система), е за продължаване на преговорите и намиране на компромисни решения. Това е базирано на цели с политически характер като търсене дълготрайни решения по мигрантска криза, ограничаване влиянието на Русия, ограничаване експанзията на Турция на Балканите, свързана с наличието на турско етническо население и др.

Европейският Парламент (поради начина на конструирането си) следи в най-голяма степен спазването на ценностите на Съюза и приложението на всички критерии за присъединяване на нови членове. ЕП периодично има резолюции за прекратяване преговорите с Турция докато се постигне напредък в областта на защита на човешките права, на правовата държава и се гарантира свободата на медиите.

Пример 3. Присъединяване на България и Румъния към Шенгенското пространство.

Шенген винаги е бил приеман от гражданите на ЕС, като най-върховно постижение на Съюза. В почти всички изследвания за удовлетвореността на гражданите на ЕС свободата да придвижване без ограничения и бюрократични пречки е сред най-високо оценените предимства. ЕС има утвърдени изисквания и критерии за присъединяване към Шенгенското пространство. Те произтичат от необходимостта *всяка страна да осигури надеждни условия за сигурността на цялото пространство*. Критериите трябва да покриват всички аспекти, свързани с движение на гражданите на ЕС – визови изисквания, граничен контрол, контрол на миграцията, ефективни правови институции. Споразумението предвижда и *засилено полицейско сътрудничество и обща визова политика*, чрез Шенгенската информационна система (ШИС), чрез която 22-те държави-членки на Шенгенското споразумение обменят комплексна информация⁴⁸.

Визовата политика цели да осигури свободно движение - за граждани на ЕС, на легални имигранти и граждани на трети страни с „шенгенска виза”, а от друга - да

⁴⁸ Четири страни-членки на Съюза, които не са подписали споразумението (България, Великобритания, Румъния и Хърватия) участват при определени условия и адаптират своите информационни системи за бъдещо включване. В системата са включени и 4 страни, които не са членки на ЕС (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария). Ирландия и Кипър от ЕС не участват в Шенгенската информационна система по собствено решение. – бел.авт.

ограничи, дори "да затвори", достъпа на хора от трети страни до Шенгенското пространство.

Всяка страна, която се присъедини към ЕС се задължава да изпълни критериите и да стане член на Шенгенското пространство. Решението за приемане се утвърждава както на европейско, така и на национално ниво.

От началото на 2001 г. българите и румънците вече могат да пътуват безвизово, но контролът по границите (външни и вътрешни) на Шенгенското пространство остава. С присъединяването си към ЕС през 2007 г. България и Румъния поемат и ангажимент и за присъединяване към Шенгенското пространство до 2011 г. Изпълнението на техническите условия по присъединяването е признат факт от Европейските ни партньори, но България и Румъния са все още извън Шенгенската общност.

Кои са доводите против влизането на България и Румъния в Шенген?

Първо, Критериите за членство в Шенген далеч не са само "технически" като обезпечаване на границата с технически средства за наблюдение и изграждане на инфраструктура, снабдяване на Министерство на вътрешните работи (МВР) с техника за издаване на паспорти с биометрични данни др. Необходимо е удовлетворяването на редица други критерии, които се отнасят най-вече до качеството на управление, способностите и административния капацитет на управленския персонал на МВР и МВнР, както и ефективността на съдебните органи при решаване на визови спорове и нарушаване на законодателството. На преден план се изтъква като съществен и допълнителен критерий, наличната *корупция и организирана престъпност*.

Второ, Като равноправен член на ЕС българите могат да пътуват свободно в другите европейски държави и да пребивават в тях. *Социалната бедност* е друг аргумент срещу присъединяването на България и Румъния към Шенген. Разпространява се тезата, че българите и румънците източват социалните фондове на страните, в които пребивават или живеят. Според германския вътрешен министър Ханс-Петер Фридрих тези, които злоупотребяват със свободата на движение, за да се възползват от социалните фондове, „трябва да бъдат ефективно спрени“. Очевидно подобен аргумент не е в пряка връзка с членството в Шенген, но влияе върху имиджа на странитеа-

кандидатки и подхранва с доводи противниците на разширяването на Шенгенското пространство.

Трето, Дестабилизацията на държавите в Близкия Изток и произтичащия от това нерегулиран миграционен поток оказват важно влияние върху решението за приемането на нови членове в Шенгенското пространство. Влизането на България в Шенген би я превърнала в привлекателна транзитна отправна точка за имиграция към по-богатите европейски държави. Оставяйки извън пределите на Шенген, България се превръща в евентуална буферна зона. Така Европейският запад се предпазва от нови вълни бежанци и си осигурява относителен комфорт по отношение на имиграцията и произтичащите от нея национални, социални и интеграционни проблеми.

Четвърто, Кандидатстването за Шенген от страна на Румъния и България съвпадна по време със сериозни промени във функционирането на безграничното пространство, породени от външни фактори. Потокът от имигранти и терористичните актове в някои страни от Шенген са заплаха за вътрешната им сигурност. Затова някои от засегнатите страни се възползваха от клаузи в Шенгенското споразумение и въведоха временен граничен контрол. Такъв контрол приложиха Франция, Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия, многократно подновяван и удължаван „Вътрешните граници все още са налице главно защото ние плащаме цената за проблеми извън обхвата на Шенген като политиката за даване на убежище“, заяви в доклад пред ЕП евродепутата г-н Коелю⁴⁹.

Пето, Слабата и неразвита в западноевропейски аспект правова система и капацитет на институциите да прилагат европейското право. Наложен беше многогодишен мониторинг от страна на ЕК над Румъния и България. За резултатите от напредъка на двете страни в правосъдието и вътрешните работи (практика и законодателство) всяка година се изготвя и представя пред Брюксел доклад. Този мониторинг, целящ намаляване на корупцията по всички етажи на властта, по мнението на експертите не е довел до съществени реформи и резултати и трябва да бъде прекратен.

⁴⁹ Доклад на евродепутата Карлуш Коелю пред Европейския Парламент на 30 май 2018 г.

В края на 2018 г. председателят на евросоциалистите Сергей Станишев с доклад до Комисията отново постави на дневен ред приемането на България и Румъния в Шенгенското пространство. Както и в предходните случаи, ЕП с мнозинство прие доклада и препоръките към Съвета - от 659 евродепутати 514 подкрепиха документа. Предложението не беше подкрепено от групите на Европейските реформатори и консерватори (ЕКР) и Европа на свободата и пряката демокрация (EFDD). Следва да се посочи последователната позиция на Европарламента по този казус, като това е петото подобно решение-призив от 2011 година насам.

Процедурно ситуацията с приемането на България и Румъния в Шенгенското пространство е в задънена улица. Това се вижда от различните позиции на двете основни евроинституции – ЕП и Съвета. Процедурата в Съвета изисква единодушие, но представителите на 2-3 държави с голямо влияние (Германия, Холандия, Белгия) блокират решението като заплашват с вето евентуалното внасяне на резолюция по този въпрос.

4. Анализ и оценка на капацитета на институциите в областта на поддържане и развитие на общия вътрешен пазар на Съюза

Поддържането на общия европейски пазар е една от основните задачи на институциите на ЕС. Включва комплекс от мерки и регулации с действие в общото икономическо пространство на Съюза. Насочени са към прилагането на общи правила и принципи за икономическата активност; уеднаквяването (стандартизирането) на икономическите условия за всички участници, независимо от спецификите в различните страни. Този ресор е от най-динамичните поради непрестанно променящите се пазарни условия. В процеса на регулиране следва да се вземат предвид и социалните аспекти на въвежданите промени.

Политиките в областта на вътрешния (единния) пазар спадат към сферата на споделената компетентност на ЕС с държавите-членки и техните национални законодателни и изпълнителни институции. В редица сфери, които са пряко свързани с функционирането на единния пазар ЕС има изключителна компетентност. Такива са паричната политика в Евронзоната, митническата политика, правилата за конкуренция и др. Решенията със законодателен характер се вземат основно от Съвета след одобрение

от ЕП. Подготовката на съответните регламенти и последващия контрол се осъществява от Комисията.

Пакетът за мобилност (известен като „Пакета Макрон“) е особено характерен за съществуващите различия и противоречия между държавите-членки, които съпътстват развитието на ЕС ежедневно. Тези противоречия са породени от различната степен на развитие на отделните държави-членки и съответно, техните интереси, цели и задачи в по-краткосрочен план.

Пакетът за мобилност е опит за регулиране на транспортните услуги и превози в Съюза, но успоредно с това се явява и пряка пазарна намеса. В регулаторната си част той цели подобряване на условията на труд и заплащане на работещите в транспортния бранш – изравняване командировъчните пари на шофьорите по стандарта на страната на командировката, почивка извън кабината на камионите, връщане след определено време в къщи и др. Същевременно, чрез пряката си намеса върху условията на пазара, води до нарушаване на пазарната конкуренция и протекционизъм. Така възпрепятства участието на транспортни фирми от Централна и Източна Европа на западните пазари и облагоденствата местните превозвачи.

Процесът на обсъждане на проекта за регламент в транспортните услуги е пример за:

- Решаване на бизнес казуси с непазарни средства, базирано на разделението на страните-членки на бедни и богати, на централноевропейски държави и на страни от периферията;
- Поставят се под въпрос основополагащи ценности и правила на ЕС – свободното движение на капитали, стоки и хора; общия пазар и свободната конкуренция на пазара; равенство на гражданите на отделните страни и правата им като граждани на Европа и др.;
- Лобистки натиск от страна на големия транспортен бизнес в по-големите и богати държави срещу собствениците на фирми от по-бедните страни, които постигат ефективност от по-ниските транспортни разходи и на тази основа вземат част от пазара в Западна Европа;

- Политически натиск чрез прехвърляне на национални политически и дори партийни проблеми към европейско ниво, поради поети предизборни ангажименти. Пример за това е Президентът на Франция Макрон, който лобира пред правителствата на страни в ЕС за приемане на регламента.

Като резултат се стигна до противопоставяне между европейските институции, породено от техния различен статус (избрани пряко или назначени). Вижданията и отговорите на ЕП и Съвета по този казус са различни. При преговорите представителите на националните институции (министрите на транспорта в Съвета) се групират в два основни блока – страни, които обвиняват другите в социален и икономически дъмпинг и страни, които обвиняват поддръжниците на проекта в протекционизъм на собствените си пазари. При преговорите в рамките на Съвета не се стигна до взаимноприемлив компромис и документът е предложен за гласуване в ЕП. ЕП на два пъти отхвърля приемането на Регламент в тази област.

Съветът, чрез Председателствата, в продължение на почти две години, прехвърля вземането на решение от едно Председателство към следващото такова. Председателството на Австрия (юни-декември 2018 г.) поставя въпроса отново на дневен ред. След обсъжданията в Съвета, ЕК внася отново в януари 2019 г. вариант на Пакета за Мобилност 1, за обсъждане в Европейския Парламент (Комисията по транспорта). Превозвачи от България, Румъния, Полша и Латвия протестират в януари 2019 г. в Брюксел в опит да повлияят на обсъжданията. В април 2019 г. ЕП гласува трите поправки на първо четене и откри започването на преговорите между ЕП, Съвета и Европейската Комисия. С това поправките, които българските превозвачи определиха като унищожавачи бизнеса им, ще влязат в сила и ще се променят условията за транспортните услуги.

Този пример е важен изпит за капацитета на европейските институции да намират взаимноприемливи решения на социално-икономически проблеми, с отражение в перспектива. Той фокусира върху:

- Способността на институциите да защитят основополагащи ценности на ЕС, а именно свободното движение на стоки и капитали;

- Способността на институциите да изглаждат противоречията между държавите-членки, с различен жизнен стандарт, на основата на пазарната конкуренция;
- Намирането на взаимноприемлив компромис е от съществено значение, за да се избегне удар по имиджа на институциите на ЕС.

5. Анализ и оценка на капацитета на политическата система при посрещане на предизвикателствата на външната миграция

Законната и незаконната миграция е съществен въпрос фактор за стабилността на Европа в последното десетилетие през 21 век. Това налага съгласуваност и съвременност на вземаните решения, както на европейско, така и на национално равнище. Лисабонският Договор предвижда съвместното вземане на решения от страна на Съвета и ЕП (чрез обикновената законодателна процедура) с квалифицирано мнозинство. За решаването на сериозни текущи проблеми следва да се отчете и участието на Европейският съвет като политически орган на Съюза.

Политиката на ЕС по предоставяне на убежище включва: *първо*, предоставяне на политическо убежище основно на граждани, идващи от страни с военни действия и граждански войни и, *второ*, предоставяне на политическо убежище основно на граждани, идващи от страни с недемократични режими, където не се спазват основните човешки права.

Статистиката на *удовлетворяване на молбите* за убежище през 2015 г., е както следва: за Сирия са удовлетворени 97% от подадените молби, за Еритрея - 90%, за Ирак - 86%, за Афганистан - 67%, за Иран - 65%, за Сомалия - 63% , за Судан - 56%. Значително по-малък е дялът на удовлетворените молби на пристигащите от други страни⁵⁰. Това потвърждава принципното съгласие на ЕС за солидарност и съобразяване с политиката на ООН за бежанците.

Подписаното Дъблинско споразумение от 2013 г. създава определени правила и квоти за приемането на бежанци, но така и не се прилага напълно. Договорената схема предвижда облекчаване натиска от държавите по външните граници, чрез поемане на част от пристигналите бежанци от други страни на Съюза. Към 21 юли 2017 г. над 24

⁵⁰ Изт. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>

000 души (от Гърция 16 774 от и 2675 от Италия) са преместени в други 24 държави. Очакванията бяха до края на 2017 г. да бъдат преместени всички, отговарящи на изискванията лица⁵¹, но последва отказ от отделните страни да бъдат изпълнени поетите задължения. На свиканата през юни 2018 г. среща на ръководителите на 16 страни от Съюза по мигрантските проблеми, участвалите ръководители се споразумяха за изграждането и финансирането на нови затворени комплекси за настаняване на мигранти на територията на Съюза, но без да стигнат до по-конкретни решения. Липсата на политическо съгласие, пречи за изготвянето на работещи механизми от институциите отговорни за справянето с проблема.

Мигрантската криза от 2015-2016 г. породила критики към институциите на ЕС за това, че не могат своевременно да вземат адекватни мерки, които да удовлетворяват всички засегнати страни. Голяма част от критиките не вземат предвид ограничените *правомощия* на евроинституциите свързани с:

- *опазването на външните граници на Съюза*, което е задължение на отделните страни – членки;
- *липсата на политическа воля за прилагане на конкретни решения*.

Все още няма обща позиция на страните – членки по миграционната политика. Непрекъснато се прилагат все нови и нови решения, с които ръководителите на отделни държави не искат да се обвържат. Мигрантската криза показва, че отделните страни, особено тези по външните граници на Съюза, не са в състояние да се справят сами с проблема, а тези от вътрешността на общността се опитват да го решат на съседни на тях държави. Основно действията на политическите ръководители на ЕС и евроинституциите бяха насочени към:

- *Мерки по защита на границите, вкл. логистична подкрепа*. Създадената от Съюза в 2004 г. Европейска агенция за гранична и брегова охрана (FRONTEX) беше засилена с допълнителен персонал и ресурси за опазване на границите на Съюза. В пика на кризата бяха командировани над 1,550 служители за подпомагане на граничните и полицейските сили в държавите по външните на Съюза граници (почти 100,000 местни гранични служители). FRONTEX осъществи и продължава да осъществява множество

⁵¹ Източник: ЕС и мигрантската криза, ЕК, юни 2017 г.

операции по бреговете на Гърция, Италия и Испания. Оказва помощ за опазване и на външните сухоземни граници в България, Румъния, Полша и Словакия. Има представители на много международни летища в Европа, които оказват административна помощ. Ангажиран е с логистиката (организацията на самолетните полети) по връщане на незаконните имигранти.

- *По-добро управление на миграционните потоци.* ЕС предостави финансова и логистична подкрепа на Гърция и Италия в т.нар. „горещи точки“, където официалните органи на тези страни идентифицират, регистрират и консултират пристигащите бежанци за правото им да кандидатстват за международна закрила, както и относно изискванията на законодателството на ЕС.

- *Обмяна на информация между разузнавателните и полицейските служби за предотвратяване влизането на терористи в ЕС.* ЕС съдейства за засилване връзките между полицейските и разузнавателните сили на страните-членки за обмяна на информация (в т.ч. и чрез Шенгенската информационна система) за идентифициране на терористи и радикализирани имигранти, опитващи се да влизат в ЕС заедно с мигрантския поток

- *Външнополитически мерки, в т.ч. сключване на договор с Турция.* ЕС осигури сериозна финансова подкрепа на Турция, която да бъде използвана за издръжка на бежанските лагери на нейна територия. От своя страна Турция се задължава да контролира мигрантския поток по общите си с ЕС граници. Договорът от 2016 г., пикова за кризата, спира неконтролирания имигрантски поток към съседните на нея държави, основно Гърция (през Егейско море). В резултат след март 2016 г., натискът върху Гърция спадна драстично – средно по 74 души на ден, спрямо 10 000 през 2015 г. Договорът включва и клаузи за репатриране на незаконните имигранти (тези без право на убежище), обратно в Турция. Срещу всеки незаконен имигрант, върнат в Турция, ЕС ще приема от Турция бежанец сириец, пожелал имиграция по законен начин. По това споразумение към юли 2017 г. са били презаселени 7 807 сирийски бежанци от Турция в ЕС. Договорът с Турция намалява бежанския поток както към гръцката, така и към българската граница.

Изводите:

Първо. Подложи на оценка основополагащи ценности за съществуването на ЕС, като гарантиране на човешките права, взаимопомощ, солидарност, подкрепа. Мигрантската криза катализира и редица тлеещи националистични проблеми. Този процес нанесе трайни последствия за разединение на страните в Съюза. Формираха се групи от страни с проблеми поради големия миграционен натиск (граничните страни), страните крайна цел на мигрантското населване и всички останали държави-членки. И между тези, които имат икономическа възможност да посрещнат такива непредвидени разходи и такива, за които тези разходи са тежко бремене. Появи се противоречие и между гражданството и политиките за това, кое е добро и кое не в този процес.

Второ. Политиките и гражданите на Съюза осъзнаха, че ЕС в момента няма дългосрочно решение на справяне с мигрантския проблем. Намалването на притока на бежанци е само първата стъпка за решаването на това многообразно предизвикателство. В мигрантски лагери се намират голям брой хора, чието бъдеще тепърва следва да се решава. Техният брой в някои от страните на Съюза или в страни извън Съюза създава предпоставки за хуманитарни кризи, които очакват решение.

Трето. В институционален аспект показва трудности при координацията в решенията между политическото (Европейския Съвет), изпълнителното (ЕК) ръководство на Съюза и ЕП като представителен орган на гражданството (излъчен чрез преки избори).

Четвърто. Показва неподготвеността и невъзможността на ЕС да осигури защита на своите граници в пълен размер, както и различното виждане на отделните държави по тези въпроси. За някои страни решенията се насочиха към защита на *границите на Шенген*, а за други държави от съществено значение се оказаха *границите на Съюза*.

Задачи пред политическата система на ЕС и в частност пред институциите:

- Изработване на действащи политики в областта на миграцията (законна бежанска миграция и контролирана политическа миграция);
- Намирането на баланс между интересите на отделните държави членки;
- Проактивна външна политика за предотвратяване на кризи. Засилено сътрудничество в рамките на ООН и Африканския съюз.

6. Анализ и оценка на капацитета на политическата система на ЕС в преговорния процес за излизане на Великобритания от Съюза

Референдумът във Великобритания и решението ѝ за излизане от ЕС е коренно различен пример, сравнен с референдума в Каталуня, която е част от държавата Испания. Той също засяга спазването на демократичните принципи за върховенство на закона, но е свързан със законовите разпоредби и на европейско ниво. Последствията от това действие за ЕС и за самото Обединено Кралство ще бъдат с дългосрочен ефект.

В резултат на обществен натиск, а също и с цел решаване на партийни проблеми, вече бившият Премиер на Великобритания, Дейвид Камерън, удовлетвори желанието на британците и проведе всенародно допитване (Референдум), по два важни за бъдещето на Обединеното Кралство въпроса: *Дали Шотландия да остане част от Обединеното Кралство или да стане независима държава с Парламентарно управление?* и *Дали Великобритания да напусне Европейския съюз?*

Референдумът за независимостта на Шотландия (18 септември 2014г.) завърши с минимална победа за Юнионистите и бе решено да се запази статуквото и Шотландия да не се отцепва от Обединеното Кралство.

Референдумът за напускане на Европейския съюз от Обединеното Кралство („Brexit“), се проведе на 23 юни 2016 г. и мнозинството от участвалите гласуваха за напускане на ЕС (за напускане - 51.89%, против - 48.11%, при избирателна активност от 72.15%).

Процедурата по Брекзит бе стартирана на 29 март 2017 г. от новият Министър-председател на Великобритания Тереза Мей, заменила на поста му Дейвид Камерън. Това от своя страна постави Обединеното Кралство пред избора дали да сключи споразумение, взаимноизгодно за него и ЕС, или на 29 март 2019 г. (съгласно договора) да се раздели с Общността без договор, така наречения „твърд Брекзит“. В Британското Правителство и Парламент (долна и в горна камара) има привърженици и на двата възможни сценария, но като цяло преобладава мнението, че излизането от ЕС трябва да е със сделка.

Напускането само по себе си е пример за осъществяване на един от базисните принципи, върху които е организиран ЕС – доброволността за присъединяване и

законната (след Лисабонския договор) възможност за напускане. В Лисабонският договор (чл. 50 от ДЕС) за пръв път в историята на ЕС се създават официално правилата за доброволно напускане на държава-членка от Съюза след нотифициране на Европейския Съвет за това свое желание. В чл. 218, пар. 3 от ДФЕС са уточнени допълнителните подробности за това, какво трябва да съдържа споразумението за оттегляне от Съюза. Според него преговорите за структурираното оттегляне на страната от ЕС трябва да приключат в 2-годишен период. Съветът сключва споразумението като го приема с квалифицирано мнозинство след одобрение от страна на Европейския Парламент.

Излизането на Великобритания от ЕС без сделка я позиционира като напълно независим фактор в международната политика и икономика. Тя е голяма световна икономическа сила и финансов център, военна сила в световен мащаб и в рамките на НАТО и водещ фактор в научно-техническия прогрес. В международната политика играе важна роля особено с връзките и влиянието си сред англоговорящите страни в бившите си колонии.

С излизането ѝ ЕС се лишава от съществен нетен донор за бюджета си, който трябва да претърпи промени, свързани със съкращаване финансирането на определени политики и замразяване на други. Великобритания като една от големите държави-членки играеше и балансираща роля при разглеждане на идеите за развитието на Съюза за бърза евроинтеграция чрез ускорено централизиране на европейско ниво на правомощия за вземане на решения за сметка на националните власти. Не случайно тя не принадлежи към Шенген, Евроната и др., запазвайки доста голяма собствена свобода на действие и независимост от евроинституциите.

Излизането на Великобритания от ЕС със сделка постави на изпитание политическата система на Съюза да защити основополагащите си ценности като свободното движение на стоки, хора и капитали, както и да изгради компенсаторни механизми във връзка с възникващите дефицити.

В преговорния процес, който все още не е завършил⁵², евроинституциите целят постигането на комплекс от задачи, свързани с финансово споразумение, защита

⁵² Към момента на предаване на настоящата дисертация – бел.авт.

целостта на вътрешния пазар, защита правата на гражданите, решаване въпроса за общата граница със Северна Ирландия и др.

Постигнати бяха компромисни договорки за статута и правата на гражданите на ЕС, пребиваващи и живеещи в Обединеното Кралство, и, съответно, гражданите на Великобритания в страните на ЕС. Оспорваната сума по финансовото споразумение беше договорена, въпреки реакцията на привържениците на Брекзит. По въпросите за свободното безвизово придвижване на гражданите на ЕС и на Великобритания бе договорен гратисен период преди влизането на новите правила за визи. До последния момент статутът на Северна Ирландия и въпросите с нейната граница (между Великобритания и ЕС) се оказа област, в която не може да се постигне лесно компромис. Тази граница влияе както в политически аспект, така и върху бизнеса и митническата политика. Последните новини сочат, че след много отлагания за излизане на Обединеното Кралство от ЕС има вече договорена сделка, която трябва да се гласува от парламентите на Великобритания и ЕС.

В преговорният процес от самото начало са включени всички евроинституции. Оперативната дейност се осъществява в съответствие с утвърдените от Европейския Съвет насоки за предстоящите преговори за излизане на Обединеното Кралство от Съюза, поставящи целите и рамките за преговорите⁵³. Водят се от специално избрана Комисия с назначен главен преговарящ - Мишел Барние. Комисията периодично се отчита за постигнатия напредък и оставащите за съгласуване различия пред ЕП и другите институции. Поради липса на подобна практика и подробни процедури, редица въпроси са отнесени за мнение към Съда на ЕС.

Напускането на Обединеното Кралство поставя на дневен ред и редица въпроси за бъдещото развитие на политическата система на ЕС. ЕС институциите и особено наднационалната Комисия следва да направят много детайлен анализ за причините, довели до антиевропейското поведение на гражданите на Обединеното Кралство до ниво да се откажат от своето положение на част от европейското семейство. Още повече, че Обединеното Кралство де факто имаше всички пожелани преференции, съответстващи

⁵³ Насоки след нотификацията от Обединеното Кралство във връзка с член 50 от ДЕС, Европейски Съвет, 29.04.2017 г. Изт. <https://www.consilium.europa.eu/media/21744/29-euco-art50-guidelines-bg.pdf>

на традициите и националното му законодателство и не беше „пълноправен“ член на Съюза – например по въпросите за визовата политика, граничния контрол, работните визи (за определен период), европейската валута и др. Трудните преговори и обхвата на обсъжданите проблеми показаха съществуващата тясна обвързаност на държавите-членки една с друга в рамките на Съюза във всички области на живота.

Обяснението, че Великобритания се отказва от ЕС само заради миграционната политика, не могат да се приемат като единствена причина. Прекалените ограничения на свободата за вземане на решения на национално ниво, стандартизираната европейска политика без отчитане на националните особености, съчетани с ниска легитимност на евроинституциите пред гражданите, винаги могат да доведат до референдум, който да не бъде в полза на ЕС. Независимо дали гражданите правят *информиран избор* или просто са *жертва на пропаганда* от евроскептици, националисти или популисти в предизборна кампания.

Разгледаните примери показват, че способността на институционалната система на Съюза да решава съществуващите днешни проблеми и да реализира общностните цели и задачи в перспектива е поставена на изпитание.

На първо място, обективната липса на достатъчно правомощия и начина на вземане на решения водят до неефективни действия в аспект на навременност и комплексност особено по отношение на външните предизвикателства. Същевременно, следва да подчертаем, че те са предопределени от съществуващите вътрешни организационни и социално-икономически проблеми в системата от държави на различен етап в развитието си, водещо до липсата на еднакво отношение и еднопосочни действия на държавните власти по възникващите проблеми.

Политическата система на ЕС, в т.ч. евроинституциите, с техните функции, задачи, правомощия и ресурси, се намират в процес на преоценка и се нуждаят от същностни промени. *От една страна*, анализираният примери дават основание да се заключи, че част от вземаните на европейско ниво решения следва да се пренасочат към националните и регионалните власти с оглед съобразяване с националните/регионалните особености и оценка на икономическия и социалния аспект в общността. *От друга страна*, примерите разкриват необходимостта правомощията на евроинституциите да

нарастват по отношение на външната политика на Съюза, външноикономическите връзки, сигурността и опазването на границите. Може да се очаква задълбочаване на евроинтеграцията в тези области. Несигурността, миграцията и терористичните атаки формират желание в гражданите на отделните страни за натиск върху националните правителства за по-координирани действия в европейски мащаб по въпросите за сигурността и опазването на границите.

На второ място, политическите елити в държавите-членки се стремят да защитават своя национален статут и интереси, които много често не са еднопосочни с европейските цели и предлаганите на европейско ниво решения. Борбата за власт на национално ниво, привличането на електората и изборните резултати определят поведението на легитимната изпълнителна власт и при участие в европейския политически процес. Тези краткосрочни цели създават противоборства в политическия процес на европейско ниво и не дават възможност на евроинституциите да оползотворяват ефективно законните си правомощия. Най-често този вид противоречия водят и до блокиране на процеса по изготвяне на общи решения, протакане прилагането на вече взетите решения или до нарушаването на съществуващи правила и процедури. Наказателните мерки и опитите за принуда от страна на евроинституциите имат само ограничен ефект и не съдействат за консолидирането на Съюза.

На трето място, чрез провеждането на реформи за заздравяване и развитие на ЕС трябва да преодолее и недоверието на гражданите на Съюза, че те могат да влияят върху работата и дневния ред на европейските институции. Гражданите на демократичните страни имат желание да упражняват обществен контрол върху цялостната политическа система – и на национално, и на европейско ниво. Всякакви реформи, които не водят до повишаване *легитимността на евроинституциите* в очите на гражданите, няма да доведат до съществени промени. Необходима е обществена дискусия за настоящето и бъдещето на ЕС и тук следва да открием ролята на политиците на всички нива.

II. ВИЗИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЪЮЗА И НЕГОВАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА

Решението за излизане на една от големите и силни в много аспекти държава от Съюза (Великобритания) се яви като допълнителен катализатор за засилването на

съществуващия по различни причини евроскептицизъм за бъдещето на ЕС – и у държавните ръководства на отделните страни-членки, и сред гражданите на тези страни. Това създаде и редица организационни проблеми като пръв прецедент на „свиване“ на Съюза след много години на разширяване. Очевиден се оказа фактът, че Съюзът се нуждае от промени и реформи, които да намалят набиращите енергия центробежните сили, тласкащи го към разпад, и неудовлетвореността на гражданите от неспособността на институциите да решават ежедневните им проблеми. Независимо, че не всички упреци към политиките в Брюксел се основават на обективност, Европейската Комисия се видя принудена от името на европейските институции да обяви вижданията си за бъдещото развитие на Съюза в състав от 27 държави. Това тя направи на 1 март 2017 г. в Бялата книга за бъдещето на Европа до 2025 г.

1. Перспективи за развитие на ЕС през погледа на Европейската Комисия (Бяла книга за бъдещето на Европа, март 2017 г.)

Европейската Комисия предложи своите виждания за развитието на Съюза до 2025 г. в 5 сценария като основа за дискусии, а не като готови решения. В тях тя обобщи съществуващите от години виждания на политиките за развитието на евроинтеграцията, изразявани при критика на видимите недостатъци в Съюза, както и най-общи виждания за моделите на развитието му.

1.1. Сценарий 1 „Продължаваме, както досега“

Този сценарий се базира на продължаващата практика по изпълнението на вече приети общи програми за развитие и в управлението на ЕС. Корекциите в тях ще са насочени към отчитане излизането на Великобритания и ефекта за Съюза от това. Остават същите вече оповестени приоритети като създаване на работни места и борба с безработицата, укрепването на единният пазар, инвестициите за осигуряване на растеж в стратегическите насоки като цифровизация, енергетика и др.

Нов фокус е поставен върху начинът на разпределение на съюзните и държавни помощи в услуга на бизнеса чрез намаляване участието на европейските институции и увеличаване правомощията на националните и регионалните власти. С това се цели по-доброто отчитане на спецификите в отделните държави и региони и повишаване ефективността от използването на еврофондовете.

Очаква се да се засилят мерките по гарантиране сигурността на границите и на гражданите, борбата срещу тероризма и насърчаване и утвърждаване на обща външна политика.

Този сценарий предвижда постепенно изпълнение на приетите програми за развитие, но отчита и редица възможни проблеми и недостатъци, които са налични и в момента – по-бавното вземане на решения поради съществуващи спорове, многократното отлагане на приложението на решенията, забавен икономически растеж спрямо световните тенденции в много сфери, критика от гражданите за постигнатите резултати и редица други.

Като цяло, този сценарий предвижда запазването на единството в Съюза и политиките във вида, в който те са в момента и тяхното еволюционно развитие.

1.2.Сценарий 2 „Остава само единния пазар“

ЕК предлага в този сценарий Съюзът да се съсредоточи основно върху задълбочаването и развитието на общия пазар на общността и особено върху някои ключови стратегически области като се вземат предвид съществуващите разногласия по развитието на основните политики. Дейностите, които не са пряко свързани с пазара на стоки и услуги няма да са приоритет и ще бъдат оставени за решения главно от националните правителства и регулирани основно с междудържавни споразумения на основата на най-общи европейски стандарти. Ще намалеят регулаторните функции от страна на ЕС като някои законодателни актове, изисквания и стандарти ще бъдат отменени. Някои от общите в момента политики ще претърпят съществени промени – ограничено сътрудничество в паричния съюз, политиките по контрол на границите, миграцията и сигурността. Външната политика и политиката в областта на отбраната няма да претърпят по-нататъшно развитие и задълбочаване спрямо сега. Съюзният бюджет ще се концентрира върху развитието на общия пазар и търговията в Съюза. Външната търговия, макар и с определена обща координация, би трябвало да се остави под управлението на националните власти.

Като цяло този сценарий връща развитието на Съюза на принципните нива на модела на ЕИО преди доста години. Най-съществена промяна ще има при отпадането на социалните политики от обхвата на компетенциите на ЕС и предвижданото частично

ограничение върху свободното движение на хора и работна сила. Изключването от свободния пазар на движението на трудовите ресурси буди сериозни въпроси, тъй като акцентът върху свободния пазар остава основно в сферата на движението на стоки и митническата политика, а трудовият пазар остава встрани.

1.3.Сценарий 3 „Тези които искат да правят повече, правят повече“

Сценарий три предвижда най-съществени промени в развитието на Съюза спрямо съществуващата обща организация на Съюза, регламентите и ангажиментите, поети от всички страни-членки. По същество той се явява реализация на виждането за развитие на Съюза на няколко скорости. Той се базира и отчита различните нива на социално и икономическо развитие на отделните страни членки и съществуващото в някои от по-развитите и богати страни недоволство от необходимостта да съобразяват скоростта на националното си развитие и да принизяват достигнатите в много области по-високи стандарти към средните стандарти за Съюза.

Предвижда се създаването на „коалиции“ от страни, които искат да задълбочават интеграцията си в определени области на политиката – отбраната, вътрешната сигурност, транспорта и мобилността, социалното законодателство и дори данъчната практика. Като пример за вече съществуваща подобна практика в ЕС се сочат Шенгенското пространство и Евророната. Очакванията са, че другите страни, когато са готови и когато пожелаят, могат да се присъединяват.

Комисията е посочила и част от очакваните негативни резултати от прилагането на този сценарий по отношение запазването на единството на Съюза във вида, в който е в момента, и развитието на бъдеща евроинтеграция. Този сценарий неминуемо ще доведе до задълбочаване на различията между „можещите“ и групата на „не толкова можещите“ страни – в правата на гражданите, свободното им придвижване, справедливото правораздаване и мн.др. По същество почти всички основни политики на Съюза ще се развият в посока на разслоение – напр. икономическия и паричен съюз, бюджета на Съюза, сигурността на гражданите и т.н.

1.4.Сценарий 4 „Правим по-малко, но по-ефективно“

Сценарият „Правим по-малко, но по-ефективно“ вероятно е повлиян от критиките, че евроинституциите твърде много се стремят да обхванат в регулации

цялостната дейност на държавите-членки и не оставят поле за решения и действия на националните власти. При това те го правят „стандартизирано“ и без да отчитат спецификите на отделните страни. Ето защо този сценарий на развитие предвижда на основата на консенсус ЕС да се съсредоточи върху някои приоритетни области и стратегически насоки за общото развитие. Това би повишило ефективността от работата на всички държави в Съюза по пътя на преразглеждане на пълномощията между двете основни нива – националното и европейското. На националните правителства ще бъдат делегирани много повече пълномощия за вземане на решения в редица области и политики, които в момента са обект на евроинституциите. Това би трябвало да повиши и ефективността от управлението на Съюза и да фокусира вниманието върху повишаването на качеството на живот на гражданите на Съюза.

Към най-очевидните недостатъци се изтъкват трудностите по определянето на тези приоритетни области, които да останат под европейски контрол.

1.5.Сценарий 5 „Правим много повече заедно“

Този модел на пръв поглед прилича на първия сценарий, който запазва статуквото и целостта на ЕС, но съдържа оптимистичен елемент в очакванията. Между редовете може да бъде намерена основната разлика - за по-доброто бъдещо развитие на ЕС евроинституциите ще се нуждаят от повече правомощия и капацитет, за да реализират по-високите съвременни цели. Еврозаконите лимитират прехвърлените към европейското ниво правомощия и власт. Следователно, евроинституциите трябва да бъдат натоварени с повече правомощия, за да съдействат по-ефективно за задълбочаване на евроинтеграцията. Този сценарий предлага да не се разделя големия потенциал на Съюза (икономически, финансов, човешки, териториален), а да се използва по-ефективно. Подчертава се, че развитието на интеграционните процеси ще продължи да се основава на консенсус, като приеманите стратегически насоки и цели биват одобрени от всички политически сили и най-вече от гражданството. В недостатъците се посочва риска от възможното несъгласие от страна на националните общности с условието за намаляване на националния контрол върху някои общи решения и, съответно, намаляването на прекия граждански контрол. Изтъкнатите предимствата на този сценарий предвиждат положителното развитие във всички сфери и политики на Съюза и

преодоляване на съществуващите проблеми до 2025 г. Те водят до единомислие и целенасоченост в политическата система на ЕС и националните държави и трябва да доведат до преодоляване на съществуващите противоречия в системата на ЕС.

2. Оценка на очакваното развитие на политическата система на ЕС и капацитета на евроинституциите при реализация на 5-те сценария на ЕК за развитие

Петте сценария за развитие на Съюза като виждане на Европейската Комисия трябва да се приветстват, като начало на обсъжданията за бъдещото реформиране на Съюза. При оценката на предложените за обсъждане сценарии следва да се подходи комплексно с приложение на определен набор от критерии като се търсят отговори на въпросите доколко са прагматични и възможни за реализиране с цел развитие на европейските институции.

Нашият анализ ще се основава на следните критерии:

- Оценка за *навременност* на представените за обсъждане възможни сценарии за развитие в светлината на състоянието на ЕС и дефинираните вече вътрешни и външни предизвикателства пред развитието му;
- Оценка на *тенденциите на противопоставяне между държавите-членки*, групирани около съществуващите различия в социално-икономическото им ниво, техните цели и натиска от гражданското общество;
- Оценка на *приложимостта и адекватността* на отделните сценарии, базирана на натрупания опит и очакваните резултати, в т.ч. и резултатите от преговорния процес по излизането на Великобритания от Съюза;
- Оценка на отразяването на принципите на *доброто управление* в предложените сценарии.

В предложените сценарии и перспективи за развитие на ЕС до 2025 г. няма нито дума за това коя теория за евроинтеграцията стои зад тези намерения. Но вече се чува множество анализи, че Бялата книга по същество легитимира теорията за развитие на ЕС на няколко скорости, базирано на съществуващите големи различия между страните-членки на Съюза и, напротив, че предложените сценарии са бюрократична защита на статуквото. Съществуващата картина в Съюза логично предопределя подобно виждане.

Просто няма политическа воля и смелост това да бъде официално оповестено. Авторите от ЕК са обвинени, че не предлагат реални и кардинални решения на съществуващите проблеми, а също така че и се стремят да запазят статуквото с неговите недостатъци под различна форма.⁵⁴ При представянето на Бялата книга в Европейския парламент се чува и много критики за това, че ...Бялата книга признава наличието на проблеми, пред които е изправен ЕС, но „не разбира, че много от тези проблеми бяха създадени от самия ЕС“.⁵⁵ Част от критиката е насочена към това, че сценариите следва „да угодят“ на визиите на политиците и на всички политически партии в ЕС и Парламента от целия спектър, а не се фокусират в намирането на реална алтернатива за развитие в полза на гражданите на Съюза.⁵⁶

За нас, в настоящата дисертация, най-важният недостатък е липсата на ясно изразени визии за реалните действия по изпълнението на сценариите и прогнозираните последствия от промените в организационен план,. Това с особена сила важи за неизбежните съществени промени в структурата на политическата система на Съюза, на нейните институции и в организацията на управлението им. В този смисъл Бялата книга следва да се третира като манифест към най-широката общественост с отчет на постигнатите до момента резултати, а не като управленски проект и перспектива за развитие на Съюза с много алтернативи. За съжаление в нея не са ясно очертани вътрешните проблеми и противоречия в Съюза, които би трябвало да намерят решения или поне общи предложения за мерки в различните сценарии за развитие.

⁵⁴ "Прогресивен форум" – ляв форум в Европейския парламент, съставен от най-лявото крило на европейските социалисти и на комунистите, нарекоха Бялата книга „разочаровашо, академично упражнение, пълно с празнотумство, на което липсва амбиция и ясни приоритети“ и което е загърбило идеята за социална Европа. В противовес те предлагат „Ляв сценарий“ за „...социална Европа с акцент върху общественения контрол и отчетност и запазване на демократичния суверенитет“ – цит. по пресата, май 2017 г.

⁵⁵ Джерард Батън (Великобритания, групата на ЕСПД), цит. по <http://evropaworld.eu/>

⁵⁶ Сергей Станишев, Президент на Партията на европейските социалисти (ПЕС). „От пръв поглед можем да видим как тези 5 сценария са разположени в политическия спектър. Първият сценарий – „поддържане на статуквото“, е сценарият на Европейската народна партия. Вторият – „нищо друго освен Единният пазар“ – е сценарият на европейските консерватори. Третият – „Европа на две и повече скорости“ – е най-мрачният. Четвъртият – „по-малко и по-ефективна Европа“ – е сценарият на либералите. Петият – „да правим много повече – всички - заедно“ – е сценарият, който най-много се доближава до визията на европейските социалисти.“. цит. по <https://offnews.bg/>

2.1. Влияние върху политическата система на ЕС в съотношението „национално ниво“: „европейско ниво“

Политическата система на ЕС и в частност институционалната система, функционират в едно непрекъснатото взаимодействие на нивата за вземане на решения между европейските институции и държавните (регионалните) институции. В своите връзки и взаимодействия те се допълват и по този начин гарантират баланса на цялата политическа система на Съюза. Тежестта на двете основни нива произтича от законово прехвърлените функции и правомощия за вземането на решения от държавите-членки към европейските институции и областите за национални решения. Във всеки един момент, управлението на ЕС се осъществява при наличието на определен баланс базиран върху това разпределение. Съотношението се променя под въздействието външни и вътрешни за системата фактори или при ново целеполагане.

Институционалното изграждане е крайния резултат на постигнат баланс във всяка система, основаващата се на многото нива на управление. В Бялата книга не се засягат тези въпроси, но зад основните виждания и предложения на Комисията те могат да се предвидят. При промяна на сценария за общо развитие на Съюза и съотношението на правомощията между националното и европейското ниво, в най-голяма степен ще бъде повлияна институционалната система по линия на областите на компетентност на ЕС, начина на вземане на решения и тяхната задължителност за изпълнение от страна на националните власти.

Всички сценарии предвиждат промяна в предоставените правомощия на евроинституциите, които биха им позволили да продължат работата по развитие на ЕС, но по различен начин. Докато сценарий 5 предвижда *цялостно* преразглеждане на правомощията на европейско ниво, то реализацията на всеки един от останалите сценарии е свързана с *частично* (за определени области и политики) преразглеждане на разпределението на властта между националното и европейското ниво. За предоставяне на допълнителни правомощия на европейско ниво трябва да се водят много политически обсъждания и преговори и трябва да се убедят националните власти в правилността на подобно решение.

При реализиране на различните сценарии за бъдещо развитие, промени биха настъпили и в правилата за гласуване. В последна сметка, вероятно ще има нужда и от нов договор за устройството на ЕС, който да облече в юридическа форма съответните промени.

Може да се очаква фрагментиране и сегментиране на ЕС, тъй като всички предложени сценарии поддържат и/или ще задълбочават съществуващото в момента разпределение на държавите по тяхната степен на развитие и достигнат стандарт на живот. Те не дават никакви прагматични решения за сближаването на страните по степен на развитие и на тази основа по-висока степен на консолидация на Съюза. Съществуващото и в момента разделение е в посока членове на Евроната и други, членове на Шенген и други, но с ясен ангажимент изразен в договорите по присъединяване, за преодоляване на разликите и консолидация. Новото е, че с предлаганите сценарии се легитимират различията в мястото и ролята на отделни групи от държави. И в момента в ЕС съществуват групи от държави, които се опитват да определят политиката на Съюза (старите страни-членки начело с Германия и Франция), докато за останалите остава ролята на догонващи. Те от своя страна демонстрират политика, която не винаги е в унисон с официално определената политика на Съюза и чрез лобиране и вето при гласуване на различни решения, се опитват да получат известни отстъпки и допълнителни облаги (Вишеградската група например).

2.2.Промяна в капацитета на европейските институции при евентуална реализация на сценариите за развитие на Съюза.

Развитието на политическата система на ЕС и нейните институции очевидно не може да продължава да се осъществява в сегашните рамки и модел. За това подсказват съществуващите и непрекъснато възраждащи се вътрешни противоречия и забавящата се евроинтеграция. Изследователите цитират най-повтаряната дума от политиците на Европа – „реформи“. Прагматичните въпроси, които следват са: какви реформи - в каква насока, докъде, с каква скорост? Възможностите за реформи и намирането на работещи решения винаги са лимитирани, а трябва да се избере и правилното време за приложението им.

С Бялата книга ЕК се слага началото на процеса на обсъждане на бъдещите насоки и пътища за развитието на Съюза. В продължение, Комисията публикува анализи и визии за развитието на основни и ключови области на европейската политика – Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа (26 април 2017 г.), Документ за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията (10 май 2017 г.), Документ за размисъл относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз (31 май 2017 г.), Документ за размисъл относно бъдещето на европейската отбрана (7 юни 2017 г.) и Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС (28 юни 2017 г.). Общото във всички тези предвиждания е представяне на насоки за развитие като общи рамки и без конкретни предложения. Затруднението идва от промените в съществуващата в момента институционална система, възпроизвеждащите се вътрешни противоречия в Съюза и външните за ЕС фактори в световен план.

Нашето виждане за промените в капацитета на институционалната система при реализация на основните насоки за развитие, очертани с описаните по-горе сценарии от ЕК, се базира на направения същностен анализ и идентифицираните проблеми при настоящото функциониране на политическата система на Съюза, както и на предизвикателствата, които ще влияят и провокират ЕС в неговото бъдещо развитие.

2.2.1. Европейските институции в светлината на сценарий 1 „Продължаваме, както досега“

Институционалната система на Съюза при този сценарий ще продължи своето съществуване и развитие при запазване в голяма степен на статуквото. Усилията ще са насочени към постепенното усъвършенстване на процесите на вземане на решения и повишаването на ефективността при тяхното приложение. Евроинституциите ще концентрират своите усилия за изпълнение на приетите общи програми като засилват контрола по изпълнението им и по ефективното и целево използване на еврофондовете.

Борбата за власт и преразпределяне на правомощията между националното и европейското ниво ще продължи, европейските институции ще увеличават контрола в рамките, установени от договорите за ЕС. В съответствие с това и борбата за власт между ЕП, ЕК и Съвета ще продължи като следва посочената по-горе тенденция.

Ролята на *Европейския Парламент* вероятно ще повишава чрез натиск в посока на промяна на механизма на формиране на ЕК и при избора на комисари при отчитане на партийното представителство в резултат на евроизборите.

Все повече наказателни процедури срещу националните правителства ще бъдат откривани от ЕК и ЕП по най-различни поводи и проблеми в изпълнение на общото съюзно законодателство и при неизпълнение на поети общи задължения.

Трудностите при формиране на обща политика по миграцията ще продължат и отделните страни ще се стремят първо към защита на националните си интереси и цели. Основните мерки на европейските институции ще се концентрират върху осигуряването и предоставянето на все повече средства за издръжка на ФРОНТЕКС, за хуманитарна помощ за граничните страни и в посока на укрепване на политиката в защита на общите граници. Но винаги ще има и опити за превръщане на засегнатите гранични страни в буферна зона с места за бежански лагери.

В сферата на сигурността действията ще са в посока на конституиране и изграждане на европейски въоръжени сили, чиито правомощия тепърва ще се определят. Необходимо е да се определи и тяхното взаимодействие и връзка със силите на НАТО. Сътрудничество в изследователските работи и технологиите с военна цел ще се извършва по-скоро на междудържавно ниво, отколкото общо за Съюза.

Приемането на нови членове в Шенгенската зона ще се извършва все повече на основата на политически решения и критерии, а определените обективни критерии за оценка на готовността на кандидатите ще отстъпят на по-заден план. Ролята на старите страни-членки при вземането на решения за Шенген ще нараства. Шенгенската зона е възможно периодично временно да се ограничава в ситуации, когато няма работещо решение за регулиране на мигрантската криза и при липса на обща политика на Съюза за миграцията.

Не може да се очакват съществени промени в процедурите за обществен контрол върху политическата класа и дейността на отделните институции. Евроинституциите ще бъдат непрекъснато под натиск и критикувани за ефективността от работата им. Те ще се нуждаят от усилия за повишаване на легитимността си в рамките на политическата система.

2.2.2.Европейските институции в светлината на сценарий 2 „Остава само единния пазар“

Този сценарий се свързва с развитието на един от основните стълбове в основата на изграждането на Съюза – общият пазар на стоки и услуги и свободната търговия. Историческото развитие на Съюза се основава именно на икономическите облаги от свободния пазар и задълбочаването на връзките на отделните европейски страни в тази област. Поставянето на ударение и съсредоточаване на усилията на ЕС основно върху развитие на пазара трябва да доведе до значителни положителни резултати в икономически аспект в по-съкратени срокове – коопериране в производствата, повишаване ефективността и конкурентността на произвежданите стоки и услуги на международните пазари, висок икономически растеж и увеличаване на БВП на всички страни в Съюза, повишаване жизнения стандарт и т.н. Същевременно, в по-ограничен аспект ще се регулират условията на трудовия пазар, доколкото пазарът на труда е неразривно свързан с този на стоки и услуги. Качеството на живот и социалните права на работниците ще бъдат по-скоро обект на национално регулиране и това ще поддържа разделението на страните в Съюза от гледна точка на постигнати социални стандарти и нива на заплащане. Акцентът върху пазара ще доведе до относително увеличаване доходите (макар и неравномерно) като уеднаквяването на условията на труд и заплащане ще се осъществява по пазарните правила и конкуренцията, а не пряко с европейски директиви и стандарти. За целта евроинституциите ще трябва да променят част от своите цели, задачи и политики, и съответно, правомощията в редица области:

Усилията на институциите на европейско ниво ще бъдат насочени към създаване и внедряване на необходимите правила и стандарти за свободното преминаване на стоки с акцент върху по-нататъшно премахване административните пречки за търговията, митата, ДДС и други общи източници на средства за бюджета на Съюза. Тук частично попадат и външно-икономическите връзки, докато общата външна политика ще остане в правомощията на отделните страни в рамките на общи за Съюза принципи и договорени действия. Ще се засилят контролните правомощия в областта на данъчното законодателство и борбата с данъчните измами по еврофондовете.

Капацитетът на настоящите институции ще претърпи същностна промяна в посока на увеличаване на правомощията по отношение на общия пазар и, съответно, свиване на част от останалите правомощия. Като цяло, всички институции, които нямат правомощия, свързани с регулирането на общия пазар, ще бъдат реорганизирани. Ще бъдат преразгледани правомощията по формирането, утвърждаването и контрола по разходването на бюджета на ЕС в областите, извън пазара. Преразпределението на бюджетните функции между изпълнителната власт на национално ниво и евроструктурите ще бъде предизвикателно. Отделните държави все повече ще трябва да разходват в рамките на техните вноски към Съюза, а политиките за сближаване и тяхното финансиране няма да са от първостепенно значение. Това определено ще нанесе удар на по-слаборазвитите страни и региони. Разликите между нетните донори и нетните получатели на средства ще намаляват постепенно.

Общите действия в областите извън пазара на стоки и услуги ще бъдат регулирани от международни споразумения и вероятно ще бъдат основно на регионален (в географски аспект) принцип. Те ще трябва да потвърдят или изменят създаваните и внедрени през годините стандарти, правила и процедури в рамките на Съюза. Не може да се очакват съществени промени или премахване на вече съществуващи стандарти за регулиране на социалните дейности извън областта на общия пазар на стоки и услуги в посока на отнемане на придобити вече права на гражданите. По-скоро ще се приемат минимални стандарти за заплащането на труда и в социалното дело. Стандартите и мерките по сближаване на качеството на живот между държавите в Съюза ще излязат от ползрението на общата съюзна политика.

ЕС няма да има работеща обща мигрантска политика. Усилията ще бъдат насочени към охрана на границите на Съюза и оказване на обща помощ за граничните държави и райони в моменти на кризи. Общата солидарна помощ вероятно ще се концентрира върху хуманитарните помощи за влезлите мигранти, бюджета на ФРОНТЕКС и други сходни организации. Справянето с бежанските потоци и настаняването на мигранти в специализирани за целта бежански лагери все повече може да се окаже в отговорностите на граничните страни. Опитите за прилагане на практика

за разселване и разпределение на мигранти между страните-членки по определени квоти вероятно ще продължат да не водят до реални резултати.

Постоянните структури на европейско ниво, отговарящи за редица политики при сегашната организация, ще бъдат съществено преустроени и, вероятно, част от тях закрити.

Европейската Комисия ще работи в условията на съществено променени функции, задачи и политики. Отпадането на правомощия по контрола в редица области и политики от портфейла на ЕК ще доведе до необходимост от конструиране на нови консултативни комитети за развитие на пазара с представители на изпълнителната власт на отделните държави-членки.

Съвета на ЕС и КОРЕПЕР ще получат по-големи правомощия, а за Съвета на регионите можем да очакваме силно намаляване на правомощията с отпадане на европейските регулации в редица функции и политики в областта на здравеопазването, образованието, социална политика и заетост и др. под.

Европейският Парламент ще претърпи вероятно най-големи промени поради свиване на неговия обхват на дейност. Ще отпадне необходимостта от поддържане на много от съществуващите в момента комисии в парламента в резултат на закърняване на редица социални функции на европейско ниво. Някои от тях ще бъдат закрити, други - реорганизирани или обединени. Комисиите, свързани с външната политика и външноикономическите връзки, ще разширят своите функции по линия на връзките с международните търговски организации и за координиране отношенията на ЕС с ООН и други световни организации по въпросите на околната среда, световния мир и т.н.

Съдът на ЕС ще концентрира своите усилия върху прилагането на законодателството в Съюза основно по посока на нормативната уредба за свободната търговия, финансовите дейности и спорове и преодоляване опитите за протекционализъм в националните пазари.

Европейската Централна Банка ще повиши значително влияние по въпросите на паричното обръщение и контрола върху финансовото състояние и бюджетната дисциплина в държавите членки – както в Еврозоната, така и извън нея.

2.2.3.Европейските институции в светлината на сценарий 3 „Тези които искат да правят повече, правят повече”

Този сценарий, определен като компромисен, легитимира визията за евроинтеграция на няколко скорости и вероятно ще доведе до официалното формиране на лагери от страни по някой от разделящите критерии: „бедни-богати“, „западни-източни“, „северни-южни“ и т.н. Не става ясно кое е базисното ниво, на което следва да се основава разделението на „можещи и искащи“ и „останалите”. Вероятно се очаква държавите от Съюза в директни дискусии и договорености да определят критериите за групиране около определени области на повишена евроинтеграция. От организационна гледна точка на развитието и промените в дейността и капацитета на евроинституциите реализацията на този сценарий е *най-неясен* и *най-предизвикателен*. В началният етап от реализация на този сценарий ще бъдат засегнати ограничен брой области, но в последствие техния брой ще нараства и ще доведе до необходимост същностно да се промени организационната структура на Съюза. Това се предполага от фактът, че не може да се откъснат отделни политики и области от останалите и промените в едни области водят до промени във всички останали.

Определени дейности и политики ще се развиват на качествено по-високо ниво и с по-бързи темпове от страни, които желаят и могат да се включат в тях. За тези области по-бързо развиващите се страни ще сключват допълнителни споразумения. За останалите страни, тези нови по-високи изисквания, отговорности и стандарти няма да са задължителни, но те могат да се присъединят към тях когато са готови при неясни критерии за оценка. Не е ясно как новото статукво в представителността на институциите (Съвета, ЕК и ЕП в по-малка степен) ще бъде организирано. В краткосрочен план задълбочаването на евроинтеграцията в отделни области между отделните страни е предвидимо, но в дългосрочен план фрагментирането и сегментирането на Съюза не би могло да се предвиди и избегне.

Сценарият се базира на съществуващо и в момента разделение в рамките на Съюза между държавите-членки. Например, редица страни по различни причини са извън Шенгенското пространство, други не използват еврото като разплащателна валута и са извън Еврзоната. По тези въпроси право на гласуване на решения в

евроинституциите (Съвета на ЕС) имат само страните, които са присъединени към съответната структура.

Промяната в капацитета на институциите следва да се търси в посока на промяна в правилата за гласуване и тежестта на отделните страни при гласуване в някои области и за определени политики. Това в най-висока степен важи за *Съвета на ЕС*. ЕК и Парламента ще придобият „двойствен“ облик, тъй като ще трябва да се занимават с различни виждания за проблемите, които трябва да се решават. Може да се очаква, че политиката по разпределение на бюджета при наличие на разделение от този тип, ще бъде най-комплицирана и гласуването на бюджета на ЕС ще се превърне в критерий за жизнеността му. И в момента съществуват междудържавни споразумения, които не са задължителни за всички страни-членки, но задълбочаването на този процес вече в рамките на ЕС поставя въпроса за финансирането на тези дейности от бюджета на ЕС. Формираните нови лагери (групи) от страни вероятно ще задълбочат проблемите, свързани с противопоставянето при вземането на решения от европейските институции при разпределението на общия бюджет. Докато по-изостаналите в икономически аспект страни усилията ще продължат да бъдат за повишаване на доходите, усвояването на еврофондове и повишаването на качеството на живот на гражданите си, то по-развитите страни ще се фокусират върху научнотехническия прогрес, значимо място в световната икономическа и политическа система. При този сценарий ще се засили вътрешната конкуренция между отделните страни вече групирани като лагери на „можещи“ и „неможещи“ за сметка на основополагащия принцип на солидарност и това неминуемо ще доведе до това, че някои страни ще се чувстват „втора ръка“. Ще се появи нов процес на присъединяване, лобиране и договорки в рамките на ЕС – от едната група (*неможещи*) към другата група (кръг) държави. В резултат може да се очаква допълнително отслабване легитимността на евроуправлението и неговите институции.

2.2.4. Европейските институции в светлината на сценарий 4 „*Правим по-малко, но по-ефективно*“

Сценарият се основава на критичен преглед от гледна точка на Комисията на областите и политиките, в които не се наблюдава очакваното по качество и бързина развитие на евроинтеграцията и на гражданските критики, че ЕС и неговите институции

са концентрирали твърде много власт за сметка на националните правителства, а резултатите са незадоволителни. ЕК отчита тенденциите на намаляване влиянието на ЕС в световен мащаб и изпреварващото развитие на новите икономически и политически сили като Китай, например. Това изисква по-съсредоточено внимание към някои ключови за развитието на Съюза интеграционни области, съчетано с предоставяне на повече свобода на действие и правомощия за решения на националните държави в останалите области. Т.е. налице е ново преразпределяне в организационен план на компетентностите в отделните политики между двете нива – европейско и национално.

Приложението на този сценарий за развитие ще доведе до намаляване капацитета на евроинституциите в посока на концентриране вниманието върху областите, в които европейското ниво е *водещо и неговите институции вземат решенията* (областите и политиките на изключителна компетентност), които в последствие са задължителни за изпълнение от националните правителства. Това ще се осъществи чрез преразпределение на правото за вземане на решения в посока към националните парламенти за областите, които ЕС не счита за приоритетни и не са от изключителна важност при разработването на този сценарий. Съответно, определят се най-значимите области и на тази основа се задълбочава капацитета на институциите на Съюза – начин на вземане на решение, задължителност на тези решения, ограничаване до минимум на възможностите за вето и референдумно отхвърляне, строг контрол и т.н. Вземането на решения ще се извършва на базата на ясно описани и утвърдени правила и стандарти и не е необходимо квалифицирано мнозинство. Това следва да доведе до по-своевременно вземане на решения и до процес на по-бърза реакция при прилагане на взетите решения. Предвижда се намаляване на противоречията в процеса на вземане на решения и ограничаване възможностите за отлагане и прилагане на вето. Вземането на решения с единодушие ще се прилагат само по определени въпроси, касаещи съществени промени в организацията на Съюза.

Ролята на ЕК в общите за Съюза дейности и политики ще се повиши особено при контрола върху приложението на взетите решения, докато в Съвета ще се дискутира остро по определянето на приоритетните дейности за ЕС.

Националните институции ще получат по-високи правомощия за вземане на решения, базирани на общите правила на Съюза, но отчитащи спецификите в развитието на отделните страни. От тяхната готовност да вземат обективни и своевременни решения ще зависи и оценката на гражданите на база на постигнатите резултати. Но определените приоритетни области правомощията на националните институции ще бъдат ограничени.

2.2.5.Европейските институции в светлината на сценарий 5 „Правим много повече заедно“

Този модел, запазващ единството на Съюза, е най-близък до идеалният за политиките от Брюксел и в дългосрочен план за гражданите на Съюза. Множеството проблеми за решаване и срещаните предизвикателства трябва да бъдат преодолявани с общите усилия на всички страни-членки. Това би дало възможност да се използва големия потенциал на ЕС в максимална степен. Разликата с първия сценарий следва да се търси в посока на *увеличаване правомощията на евроинституциите и оптимизиране процесите на вземане на решения*. Според ЕК този сценарий не се ограничава само до желанието и получаването на повече правомощия за европейските институции, а до качествено ново развитие на общността от държави.

В организационен аспект качественото ново състояние следва да се търси в посока на осигуряване на повече капацитет (в частта правомощия) на европейските институции за сметка на националните правителства и парламенти, при вземане на решения в почти всички области. Все повече области ще се регулират основно на европейско ниво. Например в бъдеще решенията в областта на обща отбрана и сигурност, миграция, социални придобивки, заплащане и т.н. няма да бъдат под контрола на националните власти в пълен размер. Европейските решения ще бъдат обвързващи за националните правителства и трябва да бъдат прилагани в действие.

Сценарият се стреми да запази основните характеристики на съществуващия сега модел на ЕС и всички достижения в историческото развитие на Съюза, но със засилване на евроинтеграцията. Затова не се говори за нов модел, а само за реформи с цел подобряване. Оценката на постигнатите резултати ще се базира основно на постигнатите европейски цели при изпълнение на утвърдени стратегически програми. Предвижда се

въвеждане на инструменти за преговори с гражданите и относителен обществен контрол като опит за успокояване и туширане на евроскептицизма и намаляване навлизането на националистическите и популистки партии в политическия живот.

Към очевидните недостатъци следва да посочим липсата на предложени нови механизми за обществен контрол върху евроинституциите и то в условията на получени още по-големи правомощия. И в момента основните критики към европейските институции са за липсата на прозрачност, обществен контрол при вземането на решения и формирането на политическия дневен ред.

Реализацията на този сценарий в перспектива най-вероятно ще доведе до нов опит за въвеждане на Европейска конституция, която би затвърдила някаква нова форма на интегритет на Съюза – федерация или конфедерация. Но при настоящите реалности това може да се разглежда само в далечна перспектива.

В обобщение, предложените за обсъждане визии за развитието на ЕС до 2025 г., изразени в 5-те общи сценария на Комисията не доведоха до съществен задълбочен дебат и формиране на общо виждане за бъдещето на ЕС. Евроинституциите и националните правителства се оказаха в плен за решаване на по-глобални или преодоляване на текущи местни проблеми и не изказаха категорично отношение по тези сценарии. Проблемите, свързани с Брекзит на Великобритания, подготовката за изборите за Европейски Парламент и местните проблеми изтласкаха настрана тази важна дискусия. Двустранните обсъждания между политици от ЕС, обсъжданията в рамките на Европейския Съвет и отделни изказвания в публичното пространство засегнаха по-скоро политическото мнение и чиновническото разбиране за развитието на Съюза, без да достигнат в дълбочината на проблема.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящата дисертация ние разгледахме и направихме анализ на специфичната политическа система на ЕС, като отделихме особено внимание на институциите на ЕС след Лисабонския договор поради тяхната важна роля за съхраняването и развитието на уникалната общност от държави. В *Глава Първа* се фокусирахме върху формираната политическа система на Съюза, етапите на нейното историческо развитие и основните нейни характеристики - като политическа система на много нива и политическа система без наличието на държава. В *Глава Втора* задълбочихме нашите изследвания върху институционалната система на Съюза с акцент върху мястото, ролята и организационните характеристики на отделните институции. Изследвахме връзките и взаимодействията при осъществяването на тяхната дейност, както и процесите на вземането на решения и контрола по тяхното изпълнение. Обърнахме особено внимание на формирането на капацитета на отделните институции в светлината на настъпилите промени след Лисабонския договор, на тяхната способност да решават задачи в краткосрочен план и в перспектива. В *Глава Трета* с конкретни примери анализирахме и оценихме решения и действия на евроинституциите в рамките на възложените им правомощия. Оценихме реализирания капацитет на институциите със система от критерии.

Изследването потвърждава **основната теза** на дисертационния труд за важната роля на институционалната система за поддържането на баланса при функционирането и развитието на ЕС на националните и общите европейски интереси в сложната и организирана на много нива политическа система на ЕС. Формулирането на еднопосочни перспективи, цели и задачи е в пряка зависимост от институционалния капацитет на политическата система на ЕС, т.е. от способността на институциите на европейско ниво да вземат взаимно приемливи решения за общността от държави. Лисабонският договор прави редица промени за оптимизиране капацитета на отделните институции в този аспект. Перспективите пред развитието на евроинтеграцията са за задълбочаване в определени политически, икономически и социални области, докато в редица области и политики правомощията ще се запазят на национално ниво.

Всичко това ни дава основание да изведем някои по-обща изводи за бъдещото развитие на ЕС след Лисабонския Договор и в частност мястото и ролята на евроинституциите в този процес.

I. За модела на развитие на евроинтеграцията

Политическата система на ЕС ще продължи да се развива в условията на разделени по признака степен на развитие групи от държави с различни визии и цели по отношение на евроинтеграцията. Официалното деклариране на многообразието като важно предимство на ЕС не отменя факта, че различната степен на развитие на отделните страни, без да е единствен фактор, спъва *скоростта на евроинтеграция*. Сближаването на социално-икономическите условия и стандарт на живот в рамките на Съюза е задача с дългосрочен характер. Същевременно, ЕС е изложен на влиянието на много външни и вътрешни фактори, които налагат промени при вземането на решения в много области и повишаване институционалния капацитет на общото управление. Налице са настоящи очаквания за промени в две основни насоки.

Първата е породена от политически натиск върху политическата система на ЕС за осигуряване на по-голяма свобода за вземане на решения от националните власти, съобразени със спецификите и конкретните проблеми на отделните държави. На национално ниво политическият елит е подложен на пряк натиск от страна на гражданите да решава разнообразни и разнолики *местни* проблеми и задачи. Това води до преследване от националните политици на краткосрочни задачи, които не винаги се съчетават с общите цели и за развитие на Съюза, и определя тяхното поведение като представители на собствените си държави при вземането на решения на европейско ниво.

Втората насока за промени е консолидационна за Съюза. Тя изисква консолидиране усилията на националните държави върху общите проблеми и около европейските цели по пътя на задълбочаване на евроинтеграцията и засилване правомощията на евроинституциите. Такива обща области и цели са конкурентноспособността на Европа на световната сцена като икономически и политически субект, борбата за защита на околната среда, сигурността в Съюза и

неговите възможности за отбрана, защитата свободата на придвижване, качеството на живот на гражданите на Европа и редица други.

Бъдещето на ЕС и развитието на евроинтеграцията е свързано с рационалното съчетаване на тези противоположни насоки за усъвършенстване управлението на Съюза в различните области и политики.

В рамките на действащите в момента договори (ДЕС и ДФЕС), които дефинират общите правила за функциониране на Съюза и разпределението на пълномощия за вземане на решения между националните държави и евроинституциите, и на основата на нашите анализи и оценки за развитието на политическата система и институционалния капацитет на Съюза, *най-вероятното според нас развитие на ЕС в краткосрочен план* от днешна гледна точка може да се характеризира по следния начин.

1. Поддържане функционирането на общия вътрешен пазар при спазване на *обща правила за конкуренцията, митата и паричния съюз* и т.н. Противоречията, свързани с политика на протекционализъм, ще продължат да съществуват, но бавно ще продължи стандартизацията на условията в целия Общ пазар. На базата на новите технологии ще се въздейства за намаляване и премахване на излишната бюрокрация при свободното движение на капитали и стоки в рамките на ЕС.

2. Поддържане с определени регионални ограничения и изисквания на *свободен пазар на труд* за функционирането на общия пазар на стоки и услуги. Трудовият пазар на ЕС като цяло ще изпитва недостиг на работна сила в резултат на демографските проблеми в цяла Европа с определени отрасли, образователни и квалификационни характеристики и различия в отделните страни-членки. Стременията на Съюза и на неговите членове ще се насочат към създаване на работещ механизъм за контролирана миграция и набавяне на необходимата работна сила на базата на стандарти за минимални нива на заплащане и социална защита.

3. *Свободното придвижване на хора* ще се запази, но с възможни ограничения за посрещане на изискванията за сигурност и ред. Шенгенското пространство ще се разширява с нови членове много бавно и при спазване на все по-строги изисквания за присъединяване и нарастващо политическо влияние при вземането на решения в тази област.

4. *Еврозоната* ще продължи да се разширява, но без рискове за твърдо определени срокове за присъединяване на нови членове и при увеличаващи се изисквания.

5. *Политиката за сигурност, охрана на границите и отбрана* ще претърпи най-бързо развитие като това ще доведе до промяна на правомощията на вече съществуващи институции или до изграждането на нови европейски структури. От съществено значение ще бъдат отношенията с международни институции (ООН, НАТО и др.), както и отношенията с геополитически и регионални сили – САЩ, Русия, Китай, Иран, Индия, Турция и др.

6. Евроинтеграцията, лансирана като *Европа на две и повече скорости*, ще придобие по-осезаеми мащаби и това ще доведе до формирането на групи от страни със сходни краткосрочни интереси и до обособяване на лагери на основата на степента на тяхното социално-икономическо развитие.

7. *Формирането и разпределението на бюджета* на ЕС ще стане ключов свързващ и ключов разделящ фактор при участието в ЕС на страните-членки. Излизането на Великобритания ще доведе до ново приоритизиране на финансирането с общите средства на общността.

8. Желанието за повишаване степента на *обществен контрол* върху евроинституциите ще нараства, но предимно чрез механизмите на контрол и натиск върху националните институции и чрез тяхната представителна дейност на европейско ниво.

9. Съществуващият от години модел на взаимно балансиращите се основни европейски партии (ЕНП и ПЕС) ще се наруши с включването на нови партии и нарастване ролята на техните партийни групи в ЕП. Това може да доведе до сериозни промени в политиките на европейско ниво. Политиците от ЕС ще бъдат подложени на нарастващ натиск за промяна на политическия модел на развитие на ЕС от либерален (неолиберален) към по-социален. Евроинституциите ще трябва все повече да се съобразяват с постигнати компромисни решения и отстъпки при управлението делата на Съюза.

Този очакван общ модел за развитие на Европейския Съюз, без претенции за изчерпателност, ще доведе до необходимост от някои съществени промени в политическата система на ЕС и, в частност, институционалната система. Адаптирането на правомощията и повишаването на институционалния потенциал на органите за управление към желаните промени ще бъде дълъг и сложен процес на усилия, компромиси и противоборства, който в крайна сметка минава през промени в настоящите основни договори за организация и функциониране на Съюза – ДЕС и ДФЕС.

II. За развитието на институционалната система

ЕС ще продължи да се развива без присъщия основен елемент на класическата политическа система – държавата с нейните институции, които функционират при строго спазване на принципа на разделение на трите вида власти в управлението – законодателна, изпълнителна и съдебна. Това се предпоставя от правомощията, прехвърлени към европейско ниво от националните държави и от нежеланието, или нереализираното желание, за въвеждане на по-изчистена форма в управлението на ЕС от вида на федерация или на конфедерация.

Настоящото равнище на евроинтеграция и нейното правно регламентиране не предполага съществени промени в близко бъдеще в механизма на законодателния процес на Съюза след изравняването на властовите правомощия на Парламента с тези на Съвета. Основните институциите на ЕС ще продължат да изпълняват своите функции и задачи в условията на *постигнат и поддържан баланс и равновесие в техните правомощия, съвместното вземане на решения и осъществявания взаимен контрол*. По-съществени промени следва да се очакват по-скоро с обхвата на политиките, които се координират от европейските институции, чрез постепенно и поетапно сближаване на интересите на държавите-членки. В процеса на вземане на решения, контролът в системата ще продължи се осъществява с компромиси по хоризонтала и по вертикала, а ролята на Европейската Комисия, която съблюдава за законността при изготвянето и при приложението на взетите решения и нормативните актове, ще нараства. Под натиска на обществото може да се очаква известно повишаване отчетността на евроинституциите пред националните парламенти, като това особено важи за дейността в Съвета на ЕС. С

Лисабонският договор националните парламенти получиха правото да проверяват проектозаконите за спазване принципа на субсидиарността и да възразяват при съмнение за нарушение. Тази възможност за дискусии и формулиране на възражения още в етапа на разработването на нормативни актове и регламенти би трябвало да доведе до намаляване на напрежението между двете основни нива в институционалната система. Описаните процедури, известни като „жълт картон“ и „оранжев картон“, спомагат за коригиране на проекторешения, нарушаващи принципа за субсидиарност, и така подпомагат тяхното гласуване и улесняват последващото им прилагане (след ратификация) в националните законодателства. За мнозина политици и анализатори, засилването на ролята на националните парламенти е *основният работещ способ гражданите да участват* в процесите на управление на Съюза при условията на представителната демокрация.

Вземането на общи решения на европейско ниво и тяхното прилагане на практика ще среща все повече трудности. Обективна причина за това е представителството в институциите на ЕС на държави с различия в преследваните цели. Можем най-общо да обединим държавите-членки в 3 групи. *Първата група държави* ще се формира около най-развитите в икономически и социален аспект държави, които се явяват и двигателите на европейското развитие през цялата му история – Германия и Франция. Към тях следва да причислим и други държави, по-стари членове на Съюза, с висок стандарт на живота и исторически опит в демократичното управление. *Във втората група държави* ще се включат страни със среден стандарт на икономическо развитие, но с голям потенциал на своето производство, пазарни условия и демографски ресурси. Към групата на страни като Италия и Испания следва да се добавят и някои от по-новите членове от Централна Европа (Полша, Чехия, Унгария, Прибалтийските страни), които вече са достигнали средното европейско ниво на стандарт в доходите на гражданите си, но нямат исторически стабилно икономическо развитие и трайно установена практика в управление от демократичен тип. *Третата група* ще се формира от догонващите новоприсъединени и по-бедни страни от Централна и Източна Европа. Тази група също не е хомогенна и са налице значителни разлики, основани на национални и географски дадености. Целите на тези държави ще бъдат фокусирани върху развитието, чрез

усвояването на еврофондове, като източник на финансиране на почти всички социално-икономически области, развитие на инфраструктурата и адаптиране и реструктуриране на икономиката.

Европейският Парламент, с разширените си правомощия в законодателния процес и механизмите на контрол при формиране състава на евроинституциите, все повече ще засилва своето влияние в институционалната система на Съюза. Може да се очакват искания за повишаване капацитета на ЕП в контролната дейност върху дейността на Съвета и най-вече върху ЕК. ЕП трябва все повече да се утвърждава, като наднационална институция, която чрез дискусии и дебати да преодолява националните противоречия и да повишава легитимността на политическата и институционалната система. Това е затруднено от факта, че за разлика от националните партии, партиите в ЕС не притежават собствен европейски капацитет и членска маса. Европартиите са свързани органично с партиите в отделните страни, които са ги излъчили, независимо от факта че са формирани след евроизбори.

Европейският Съвет ще продължи да се утвърждава като наднационална политическа институция за определяне на основните стратегически насоки за развитие. Неговата роля, макар и без реални пълномощия в законодателния процес и оперативното управление на ЕС, ще нараства в резултат на издигането му в ранг на основна евроинституция, предоставянето на значителни представителни права на неговия Председател пред света и правата му в процеса на избор на висшите ръководни постове на институциите.

Съветът на ЕС ще продължи да бъде основния представител на националната изпълнителна власт на ниво ЕС. Независимо от това, представителите на националната изпълнителна власт ще трябва все повече да намират взаимноприемливи решения от гледна точка на европейското развитие. При вземането на решения Съветът ще трябва да се приспособи към новите тенденции в развитието на евроинтеграцията. Все още няма ясна представа как ще се отрази групирането на отделните страни при евентуална реализация на сценарий за развитие на ЕС на две и повече скорости. Могат да се очакват и процеси на задълбочаване на противоречия, които неофициално съществуват и в момента. Това са противоречията между виждането на големите страни за

задълбочаване на евроинтеграцията и на останалите членове на Съюза, които нямат техния потенциал и възможности. Но основната цел в развитието на Съвета следва да бъде в посока на увеличаване прозрачността на участието му в законодателните действия и неговата отчетност пред гражданите на отделните страни и легитимно избраните от тях органи – например националните парламенти.

Европейската Комисия, без да притежава пълните правомощия на *правителство* на Съюза, ще продължи да изпълнява ролята на специализиран наднационален орган на властта в процесите на подготовка на законодателни решения и контрола по тяхното изпълнение. Заедно със Съда на ЕС, тя ще продължи да наблюдава и контролира изпълнението на законите на Съюза като следва да се посочи и особено важната ѝ роля за координиране на дейностите на Съюза с националните правителства и парламенти. На развитие подлежат процедурите по нейното формиране, отчетност и контрол от Европейския Парламент. Новите виждания за нейното конструиране и избор от страна на ЕП и в съответствие с резултатите от евроизборите имат своето основание. Това би повишило рейтинга на европартиите и би ограничило вмешателството на националните власти при избора на нейния състав и в условията на неконтролирани компромиси, както е в момента.

III. За повишаване общественя контрол като отговор на евроскептицизма

На преден план изпъква необходимостта от преодоляване на евроскептицизма на всички нива в системата на ЕС. Трябва да подчертаем, че наличието на евроскептицизъм далеч не е проблем само на европейските институции и не е резултат само от техните действия. Необходимостта от демократизация в отделните държави е не по-малък проблем, предвид оценката на гражданството за дейността и на националния политически елит. Парадоксално е, но в много от страните-членки местните политици и институции имат по-нисък рейтинг от европейските такива.

Многото нива в политическата и институционалната системи на ЕС създават определено трудности за представителността на гражданите в управлението на Съюза и осъществяването на обществен контрол върху дейността на политиците и институциите. *Прякото участие* на гражданите в управлението е силно ограничено в сложната многопластова политическа система на Съюза и практически невъзможно.

Представителната демокрация в ЕС също е силно опосредствана от многото управленски нива. Представителността през националните и европейските партии, през националните парламенти и правителства и дори през Европарламента не създава усещане за възможност на гражданите на отделните страни да влияят директно върху политическия дневен ред на ЕС и да получават отговори по техни реални проблеми. Бъдещето развитие на обществения контрол предполага:

- осигуряването на условия за изборност, прозрачност на дейността и отчетност на членовете на европейските институции пред националните парламенти и гражданството на Съюза;
- възможност за отзоваване на вече избрани политици при несправяне с работата и негативна оценка за резултатите от тяхната дейност.

IV. Научни приноси на дисертационния труд

Дисертационният труд допринася за задълбочаване познанията за специфичната политическа система на ЕС и за по-доброто разбиране на тенденциите за бъдещото развитие на общността. Изследването се базира на разбирането, че ЕС не е организация в застой, а динамичен организъм, който под влияние на вътрешните и външните фактори постоянно се адаптира и променя.

Резултатите от изследването **допринасят за развитие на научната представа за организационното изграждане и функциониране на институционалната система на Европейския Съюз .**

Първо, Извършен е хронологичен преглед на историческото развитие на Съюза като са анализирани основните етапи при създаването и развитието на политическата система като резултат на продължителен процес на *задълбочаваща се евроинтеграция* и на прехвърляне на все повече правомощия от националните държави към европейското ниво в нарастващ брой области. Детайлен анализ е направен на формирането и развитието на институционалната система от *международнационални консултативни органи* към *европейски наднационални институции с правомощия на качествено ново ниво*.

Второ, Направено е цялостно аналитично изследване на развитието на политическата система на Съюза и функционирането на институционалната система след Лисабонския договор от 2007 година.

Трето, Дефинирани са *организационните аспекти на функционирането на отделните евроинституции* в рамките на *общата политическа и институционална система*. Анализирани са целите, функциите и задачите, правомощията и компетентностите им. Разгледани са подробно техните връзки и взаимодействия (вътрешни и външни) като елементи по хоризонтала и по вертикала в управленския процес на Съюза, както и процедурите за вземането на решения и отчитане на резултатите.

Четвърто, Описани и систематизирани са противоречията и проблемите (вътрешни и външни), съпътстващи функционирането на политическата система на ЕС;

Пето, Дефиниран е *институционалният капацитет на политическата система на ЕС*, т.е. способността на институционалната система да решава възникващите проблеми и да задоволява обществените потребности и очаквания.

Шесто, Предложени са групи от качествени критерии за *оценка на институционалния капацитет* на основните институции на ЕС на основата на тяхното място и роля им в управлението на Съюза;

Седмо, Дефинирана е група от специфични критерии за комплексна оценка на капацитет на всяка институция на ЕС и на институционалната система като цяло в *отделните фази и етапи на процеса на вземане на решения* – от етапа на идентифициране на проблема, неговата класификация и насочване за решаване от дадена институция, през етапа на самото вземане на решение и контрола по неговото изпълнение.

Осмо, Идентифицирани са обективно съществуващите противоречия вътре в институционалната система и причините, условията и факторите, които ги пораждат и възпроизвеждат;

Девето, Поставен е мост между механизмите за изследване и оценка по доктрината за доброто управление и институционалния капацитет на политическата система на ЕС.

В дисертационният труд е предложена **концептуална прогноза** за най-вероятното развитие на Съюза в краткосрочен план и очакваните промени в институционалния капацитет на управленските органи по основните нива. База за изготвянето ѝ са резултатите от изследването и оценката на институционалния капацитет на евроинституциите в глава трета и визията на Европейската Комисия, изразена в Бялата Книга за бъдещето на Европа (март 2017 г.). Идентифицирани са и възможните проблемни области за функционирането на политическата и институционалната система при реализация на предложените сценарии за развитие до 2025 г.

Дисертационният труд **поставя нови научни проблеми** за задълбочаване изследванията по разработване на система от показатели и индикатори за оценка на резултатите от дейността на институциите на ЕС и реализирания им капацитет при вземане на решения по текущи и перспективни задачи.

Изследването разкрива нови закономерности в политическия процес на ЕС, свързани с демократизацията на управлението по пътя на участие на гражданите в управлението на Съюза. Дефинирани са проблемите, съпътстващи това участие и необходимостта от разработване на адекватни форми за граждански контрол на всички нива в ЕС.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. **Асенов, С.** Политическите партии. Теоретични и практически аспекти, Авангард Прима, С. 2010
2. **Атанасова, Илияна.** Процесът на взимане на решение в ЕС и ролята на държавната администрация. *Публична администрация*. 2005, (4), с. 27-32.
3. **Борисов, Орлин.** Международни договори, сключвани от Европейския съюз. София, 1994.
4. **Бусек Е., В. Микулич.** Европейският съюз по пътя на Изток, Издателство ПИК, Велико Търново, 2005.
5. **Ван Гервен, Валтер.** Европейският съюз. Политическа общност от държави и народи, ЛИК, С. 2007.
6. **Веррес, К.** Европейският съюз: институции и компетенции. Изд. МГУ "СВ. Иван Рилски"София, 1996
7. **Верхофстад, Ги.** Обединени европейски щати : Манифест за нова Европа. София, изд."Български бестселър", 2007.
8. **Гълъбов, А.** Институционализация и контролируемост, В: Дайнов, Евг., В. Гарнизов (и др.), Власт, граждани, политици. Конфликтите на българското общество, НБУ, Академия за политически науки, София, 1997 г.
9. **Добрев, Чавдар.** Лисабонският договор и перспективите пред Европа. *Земя*. 20(32), 7 дек. 2009, с. 8.
10. **Динков Д.** Европейска интеграция, С. 1998
11. **Доманов, Николай.** Нормотворческата компетентност на Европейския съюз и основната процедура за нейното осъществяване след договора от Лисабон. София: Софи-Р, 2014
12. **Захаријева, Ю., И. Шикова, К. Николов.** Европейският съюз – история, институции, политики, Институт по публична администрация и европейска интеграция, София, 2003
13. **Зваан, Яп де.** Бъдещето на ЕС: Границите на интеграцията. Европа 2001 : Двумесечно издание за култура и социална политика. 2007, **14** (4), с. 17-19.

14. **ЗИК**, Анерозе, Йорг-Рюдигер ЗИК. Европа: История, личности, институции, политики, държави. Прев. Яна Кожухарова, Николай Минков. София: Дамян Яков, 2007.
15. **Иванов**, Димитър. Американското понятие за власт, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", София, 1999 г.
16. **Маринов**, Георги. Защо ЕС практически ще се разпадне към 2020 година?. Международни отношения: Списание за дипломатия, политика и икономика. 2006, **15**(4), с. 33-52.
17. **Неделчев**, Драгомир. Институционална промяна и европейска интеграция, 2002 г., АИ "Проф.Дринов"
18. **Пипев**, Иван. Американски институционализъм. Неоинституционализъм, изд.Булвест 2000, София, 2001
19. **Попова**, Жасмин, Елена. Розалинова и екип на Фондация „Програмен и аналитичен център за европейско право“. Гражданско представителство и лобиране в процеса на вземане на решения в Европейския съюз., София, 2006
20. **Канев**, Добрин. Бъдещето на Европа: Мястото на европейските политически партии, в: Дебатът за бъдещето на Европа, АСКЕБ, София 2003
21. **Карапчански**, Страхил. Представителство на интереси и лобиране в политическия дневен ред на Европейския Съюз - същност и институционален обхват., Научни трудове на РУ, т.53, сер.5.2, 2014
22. **Карасимеонов**, Георги. Политическите партии. Обща теория. Университетско издателство "Св. Климент Охридски", София, 1993
23. **Карасимеонов**, Георги. Политика и политически институции, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", София, 1997
24. **Кийн** Дж. Гражданското общество, София, ЛИК, 2002
25. **Коларова**, Р. Сравнително европейско управление, Мултипринт, С. , 2008
26. **Кръстев**, Иван, След Европа: За слабостта и силата на Европейския съюз, Обсидиан, С.2017
27. **Левицки** С., Д.Зимбла. Защо умират демокрациите. Изд. Сиела, С., 2019
28. **Ленард**, Д. Европейският Съюз, София, 1996

29. **Ленърд, Д.** Справочник за Европейския съюз. Изчерпателно ръководство за всички аспекти на ЕС, Минерва, София, 2006
30. **Ленард, М.** Защо Европа ще управлява XXI век. С., 2005
31. **Маринов, Александър.** Проблеми при дефинирането на понятието "Административен капацитет". Публични политики.bg, год.2, бр.1 , март 2011, с.15
32. **Моралийска-Иванова, Моника Емилова.** *Европейският парламент в развитие.* София: Издателски комплекс - УНСС, 2015. ISBN 978-954-644-730-2.
33. **Неделчев, Драгомир.** Институционална промяна и европейска интеграция, 2002, АИ "Проф. Дринов"
34. **Недялков, Красимир.** Европейските институции: Еволюция на кризата, София, Албатрос, 2012
35. **Николов, К.** От Римските договори към бъдещето на Европейския съюз: Конституция, гражданско участие, идентичност: Сборник с доклади от конференция. София: Българска асоциация за изследване на Европейската общност, с. 33-76.
36. **Попова Ж.** Право на Европейския съюз, Фондация „Европейски институт”, С. 2006.
37. **Попова, Ж.** Европейският съюз след Договора от Лисабон. София : Дипломатически институт към МВнР, 2015
38. **Попова Ж., Розалинова Е. и екип.** Гражданско представителство и лобиране в процеса на вземане на решения в Европейския съюз, Фондация „Програмен и аналитичен център за европейско право“, С. 2006
39. **Ранд Айн.** Капитализмът:непознатият идеал., Издателска къща МаК и издателство Изток-Запад, 2006
40. **Семов, М.** Теория на политиката. София, 2000
41. **Сиджански, Душан.** Лисабонският договор или изкушенията на междуправителствения метод?, прев. от англ., Дипломация. 2011, (6), с. 9-22.
42. **Тодоров, Антоний.** Ролята на политическите партии за присъединяването на България към ЕС. Център за изследване на демокрацията. С. 1999
43. **Тодоров, Антоний (ред.),** Конструкцията на разширения Европейски съюз. София, 2003.

44. **Торребланка**, Хосе Игнасио. Кой управлява Европа? Да изградим отново демокрацията, да спечелим повторно гражданите, Издателска къща НХ, София, 2015
45. **Чакалоф**, М. Ф. Кр. Изграждането на обединена Европа 1945-1990 г. С. 2000 г.
46. **Чернева-Моллова**, Д. Институционален баланс и междуинституционални отношения в Европейския съюз: Логика на развитие. София : УИ "Св. Климент Охридски", 2017.
47. **Ферхойген**, Гюнтер. Европа в криза : За преосмисляне на европейската идея. София, изд."Български бестселър", 2006.
48. **Христова-Вълчева**, Катя. Европейският модел на лобиране и представителството на интереси в ЕС. В: Лобиране и лобистки практики, Изд. Институт за икономическа политика, София 2007 г.
49. **Хикс**, Саймън. Политическата система на Европейския съюз. Изд. Парадигма, София 2007 г.
50. **Шикова**, Ингрид. Лисабонският договор – институциите, политиките, гражданите, Институт по публична администрация, София, 2009.
51. **Шикова**, Ингрид. Политики на Европейския съюз, С, 2011, УИ“Св.Климент Охридски“
52. **Шикова**, Ингрид. Ротационното председателство в Европейския съюз. София: Дипломатически институт към МВнР, 2012.
53. **Шмитер**, Ф. Една европейска демокрация: Защо и как?, сп. ПИ, бр. 4, 2007, с. 31-52
54. **Европейска комисия**, **Бяла книга за бъдещето на Европа.**, COM(2017) 2025 от 1 март 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/bjala_kniga_za_bdeshteto_na_evropa_bg.pdf
55. **Договор от Лисабон за изменение на Договора за създаване на Европейската Общност**, в сила от 01.01.2009 г. Официален вестник на ЕС, бр.50 от 17.12.2007 г.
56. **Европа 2020: Национална програма за реформи**. Мимистерство на финансите, София, април 2012.
57. **Основи на европейската интеграция** (колектив, ред. Ружа Иванова). София, 1994.
58. Европейска комисия. **Документ за размисъл, Относно социалното измерение на Европа**, COM (2017) 206 на 26 април 2017 г.

59. Европейска комисия, **Документ за размисъл, Относно извличането на ползите от глобализацията**, COM (2017) 240 от 10 май 2017 г.
60. Европейска комисия, **Документ за размисъл, Относно задълбочаването на икономическия и паричен съюз**, COM(2017) 291 от 31 май 2017 г.
61. Европейска комисия, **Документ за размисъл, Относно бъдещето на европейската отбрана**, COM(2017) 315 от 7 юни 2017 г.
62. Европейска комисия. **Документ за размисъл. Относно бъдещето на финансите на ЕС**, COM(2017) 358 от 28 юни 2017 г.
63. Изследвания ИПА'2015. **Европейски практики в дорото управление и административната дейност**. Институт за публична информация, ISBN 978-954-91217-0-4, <http://www.ipa.government.bg/>
64. **Agh**, Attila. et al., eds. 10 years after: Multi-level governance and differentiated integration in the EU. Budapest : Blue Ribbon Research Centre King Sigismund Business School, 2014.
65. **Andersen**, Svein and Kjell Eliassen. (eds.) The European Union: How Democratic Is It? Sage, 1996.
66. **Andersen**, S. S. and K.A. Eliassen. Making Policy in Europe, London: Sage, 1993
67. **Anderson**, M. et al. (eds.) Policing the European Union: Theory, Law and Practice, Oxford and N.Y.: Oxford University Press, 1995
68. **Appel**, Hilary. The changing face of Europe: European institutions in the Twenty-First Century. International Studies Review,. 2006, Vol. 8, no. 1, pp. 139–197, available from: <https://www.jstor.org>. [viewed 14.12.2018]
69. **Archik**, K., D. E. Mix. Congress and the European Parliament: Legislative cooperation. 2012, pp. 41-61., Available from: <https://www.scopus.com> [viewed 10.01.2019]
70. **Arter**, D. The Politics of European Integration in the Twentieth Century, Aldershot: Dartmouth, 1993
71. **Artis**, M. and Norman Lee. The economics of the European Union : policy and analysis, Oxford: Oxford University Press, 2nd ed. 1997
72. **Auel**, Katrin, Thomas CHRISTIANSEN. After Lisbon: National parliaments in the European Union, West European Politics, 2015, Vol. 38, Issue 2, pp. 261-281. Available from: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2014.990693>. [viewed 11.01.2019]

73. **Avery**, Graham, Fraser CAMERON. The Enlargement of the European Union. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.
74. **Bache**, Jan. The Politics of EC Regional Policy, Sheffield Academic Press, 1998
75. **Banchoff**, Thomas and Mitchell Smith. Legitimacy and the European Union, Routledge, 1999.
76. **Barkowsky**, Sebastian, Katarzyna Wiatr. External Representation of the European Union and shared competences – an unsolved puzzle. Yearbook of Polish European Studies [online]. 2012, Issue 15, pp. 155-175]. Available from: <https://www.ceeol.com>. [viewed 12.12.2018
77. **Barr**, Jason, Francesco Passarelli. Who has the power in the EU?. *Mathematical Social Sciences* [online]. 2009, Vol. 57, Issue 3, May, pp. 339-366. Available from: <https://www.sciencedirect.com>. [viewed 9.01.2019]
78. **Berg**, Caspar van den. Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance., Leiden: Leiden University Press, 2010]. Available from: <https://ebookcentral.proquest.com>. [viewed 18.12.2018]
79. **Blondel** et all. People and the EU: Participation, Democracy and Legitimacy, Oup, 1998
80. **Bretherton**, C. and J. Vogler. The European Union as a Global Actor (London: Routledge). 1999
81. **Bulmer**, Simon. “Domestic Politics and European Community Policy-Making”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, № 4 (June 1983), pp. 3349-363
82. **Cameron**, F. The foreign and security policy of the European Union: past, present and future (Sheffield : Sheffield Academic Press). 1999
83. **Church**, C. European Integration Theory in the 1990s (London:University of North London). 1996
84. **Coffey**, P. The Future of Europe (Cambridge: University Press). 1995
85. **Coombs**, David, Seven Theorems in search of the European Parliament, Federal Trust, London, 1999
86. **Cram**, L. Policy-Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process (London: Routledge).1997
87. **Cremona**, Marise. The enlargement of the European Union. Oxford, etc.: Oxford Univ. Press, 2003. (The collected courses of the Academy of European law; Vol. 12/1).

88. **Christiansen**, T. The European Union after the Lisbon Treaty: An elusive 'institutional balance'?. In: BIONDI, Andrea, and Piet Eeckhout Stefanie RIPLEY, eds. EU Law after Lisbon [online]. 2012. Available from: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2011.02212>. [viewed 10.01.2019]
89. **Croft**, Stuart. The enlargement of Europe. Manchester, UK: Manchester University Press, New York: 1999.
90. **Dawson**, Mark, Floris de Witte. Constitutional balance in the EU after the Euro - Crisis. The Modern Law Review [online]. 2013, Vol. 76, no. 5, pp. 817–844. Available from: <https://www.jstor.org>. [viewed 14.12.2018]
91. **Dragan**, Alexandra. The European Commission between supranationalism and intergovernmentalism. Europolity - Continuity and Change in European Governance [online]. 2011, Issue 2, pp. 17-23. Available from: <https://www.cceol.com>. [viewed 12.12.2018]
92. **Daveri**, F. Why is There a Productivity Problem in EU?. Cente for European Policy Studies, Brussels, 2003
93. **Donnelly**, B. The Reform Treaty: Small Step or Giant Leap?, Federal Trust Policy Commentary, October 2007
94. **Duff**, A., J. Pinder, and R. Pryce. Maastrichtand Beyond: Building the European Union (London: Routledge). 1994
95. **Duff**, A. Reforming the European Union (London: Federal Trust).1997
96. **Elgstrom**, Ole and Christer Jonsson “Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-solving?” Journal of European Public Policy, 7:3 (2000), pp. 684-704
97. **Elgstrom**, Ole and Michael Smith “Introduction and Policy-making in the European Union – process, system and Order” Journal of European Public Policy, 7:3 (2000), pp. 673-683
98. **Fasone**, C. Interparliamentary cooperation and democratic representation in the European Union. In: KRÖGER, S., and D. Friedrich, eds. The Challenge of Democratic Representation in the European Union [online]. 2011, pp. 41-58. Available from: <https://www.scopus.com>. [viewed 10.01.2019]

99. **Finke**, Daniel. *Reforming the European Union: Realizing the impossible*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012. Available from: <https://ebookcentral.proquest.com>, [viewed 7.01.2019]
100. **Frisell**, E.H. The EU policy-making process and crisis management. In: OLSSON, Stefan, ed. *Crisis management in the European Union: Cooperation in the face of emergencies* [online]. 2009, pp. 17-35. Available from: <https://www.scopus.com>. [viewed 10.01.2019]
101. **Gabbi**, S. The principle of institutional (un)balance after Lisbon. *European Journal of Risk Regulation* [online]. 2014, Vol. 5, no. 2, pp. 259-266. Available from: <https://www.scopus.com>. [viewed 10.01.2019]
102. **Gaffney**, J., *Political Parties and the European Community*. London, Routledge 1996
103. **Gram**, Laura, Desmond Dinan and Neill Nugent (eds.) *Developments in the European Union*, Macmillan, 1999
104. **Greenwood**, J. *Representing Interests in the European Union*. Macmillan 1997
105. **Haas**, E.B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, (Stanford, CA: Stanford University Press). 1958
106. **Haas**, Ernst B. *International integration: the European and the universal process*. International Organisations, 1961, vol. 15.
107. **Haas**, Ernst B., *Beyond the Nation-state: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964
108. **Harrison**, D.M. *The Organisation of Europe* (London: Routledge)., 1995
109. **Hartlapp**, Miriam, Julia METZ, Christian RAUH. *Which policy for Europe?: Power and conflict inside the European Commission*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2014.
110. **Henderson**, Karen (ed.) *Back to Europe: Central and Eastern Europe and European Enlargement* UCL Press, 1998.
111. **Hix**, S. and C. Lord. *Political Parties in the European Union*. Macmillan 1997
112. **Hix**, Simon, "The Study of European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, Vol. 17, № 1, 1994
113. **Horvath**, Z. *Handbook on the European Union*, Hugorac, Budapest, 2007

114. **Kaniowsky**, Serguei, Dennis C. Mueller. How representative is the European Union Parliament?. *European Journal of Political Economy* [online]. 2011, Vol. 27, Issue 1, March, pp. 61-74. Available from: <https://www.sciencedirect.com>. [viewed 9.01.2019]
115. **Kenealy**, Daniel, John PETERSON, and Richard CORBETT. *The European Union: How does it work?*. 4th. ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2015.
116. **Koller-Koch**, Beate and Rainer Eising (eds.) *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999.
117. **Kok W.** *Facing the Challenges – The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group, November, 2004
118. **Kreppel**, Amie. “The European Parliament and Supranational Party System”. Cambridge University Press. (2002). Retrieve 12.06.2007
119. **Kuhlmann**, Sabine, and Hellmut WOLLMANN. *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham, etc. : Edward Elgar, 2014.
120. **Laffan**, Brigid. *Integration and Co-operation in Europe*, London, Routledge, 1992
121. **Leonardi**, Robert *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, Macmillan, 1995
122. **Mayhew**, A. *Recreating Europe: the EU's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, 1998.
123. **Moravcsik**, Andrew, “Preferences and power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *JCMS*, vol. 31, № 4 (December 1993), pp. 471-524.
124. **Moravcsik**, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell Univ. Press, 1998
125. **Nungent**, Neli, *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan Press, 1999
126. **Niemann**, Arne, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, 2006
127. **Peterson**, John and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, Macmillan Press, 1999.
128. **Pinder**, J. *The building of a Union*, Oxford University Press, 1991

129. **Pochet**, Philippe. New priorities for the EU institutions. *Social Europe: The Journal of the European Left* [online]. 2009, vol. 4, no. 4, Winter, pp. 5–10 Available from: <http://search.ebscohost.com> [viewed 14.12.2018]
130. **Rometsch**, Dietrich and Wolfgang Wessels, (eds.) *The EU and Member States: Towards Institutional Fusion?* Manchester Univ. Press, 1996.
131. **Richardson**, Jeremy (ed.) *European Union: Power and Policy-Making*, Routledge, 1996.
132. **Sandholtz**, Wayne “Membership Matters: Limits of the Functional approach to European Institutions”, *JCMS*, Vol. 34, № 3.
133. **Smeets**, Sandrino. *Negotiations in the EU Council of Ministers: "And all must have prizes"*. Colchester: ECPR Press, 2015.
134. **Smith**, K. *The making of EU Foreign Policy: the Case of Eastern Europe*, Macmillan, 1998.
135. **Socrates**, J. The people’s project? – The new EU Treaty and the prospects for future integration, *Challenge Europe* issue 17, Europe Policy Center, December 2007.
136. **Stankovic**, Vladimir L., Zoran JEROTIJEVIĆ. The Lisbon Treaty - institutional changes and unique values. *International Journal of Economics & Law* [online]. 2011, Vol 1, Issue 1, pp. 136-141. Available from: <https://www.ceeol.com>. [viewed 12.12.2018]
137. **Takata**, Kou. The wider Europe: Institutions and transformation. *Acta Oeconomica* [online]. 2006, Vol. 56, no. 3, pp. 341–345. ISSN 0001-6373. Available from: <https://www.jstor.org>. [viewed 14.12.2018]
138. **Tsakatika**, Myrto. *Political responsibility and the European Union*. Manchester, UK: Manchester University [Press, 2008]. Available from: <https://ebookcentral.proquest.com>. [viewed 18.12.2018]
139. **Verheijen** A.J.G. *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?* The Hague., 2000
140. **Wallace** H. and William W., *Policy Making in the European Union*, Oxford, 2000.
141. **Wallace**, H., Wallace W. and M. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005.
142. **Wallace**, H. and A. Michalski, *The European Community: the Challenge of Enlargement*, 1993

143. **Weigall, D.** (eds.). *The Origins and Development of the EC* (London), 1994
144. **Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?**, September 2006. Document of the World Bank
145. **European Commission.** *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how?*, 2005
146. **European Governance – White Paper**, COM (2001) 428 final, Official Journal of the European Communities 12.10.2001 (2001/C 287/01)
147. **Hesse, J.J.** (1998). „Rebuilding the State, Administrative Reform in Central and Eastern Europe”. In: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris: OECD, SIGMA Papers: No. 23., 1998
148. **OECD/DAC.** *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice.*, 2006