



Европейски съюз



ОПАК: Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



РАДИО НОВА ЕВРОПА
RADIO NEW EUROPE

СТРАТЕГИЯ ЗА УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Стратегия за участие на НПО в процеса на вземане на решения в ЕС, изготвена в рамките на проект "Изграждане и повишаване на капацитета на СГО за участие в процеса на формиране и прилагане на политиките на ЕС при сътрудничество с администрацията" по Оперативна програма "Административен капацитет" с Финансиране от Европейския съюз чрез Европейския Социален Фонд.

СЪДЪРЖАНИЕ

Стратегия за участие на неправителствени организации в процеса на вземане на решения в Европейския съюз

1. Анализ на съществуващата рамка за вземане на решения в Европейския съюз и на възможностите за включване в нея на структурите на гражданското общество.....	3
1.1. Европейска комисия.....	4
1.2. Европейски парламент.....	8
1.3. Съвет на Европейския съюз.....	10
1.4. Европейски съвет.....	10
1.5. Обща информация за Съвета на Европейския съюз.....	12
1.6. Други органи и институции.....	34
2. Процес на вземане на решения в Европейския съюз.....	38
2.1. Вземане на решения в първия стълб.....	38
2.2. Вземане на решения във втория стълб.....	44
2.3. Вземане на решения в третия стълб.....	47
3. Лобиране в Европейския съюз.....	51
3.1. Статистически данни и оценки на лобирането в Европейския съюз.....	53
3.2. Стратегически изводи за лобирането в Европейския съюз.....	60
4. Стратегически цели на неправителствените организации в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.....	69

СТРАТЕГИЯ ЗА УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Възможността да се оказва влияние при вземането на решения в ЕС е свързана с доброто познаване на европейските институции, процедурите, по които работят, и начина, по който функционират, както и на методите за въздействие върху тях.

Целта на настоящия анализ е чрез проучване на правната и институционалната структура на процеса да се обособят най-важните елементи и възможности за влияние от страна на структурите на гражданското общество (СГО). В анализа е отбелязана ролята на всички институции, като особено внимание е отделено на три от тях, поради възловата им роля при вземането на решения в Европейския съюз, а именно Европейската комисия (Комисията), Европейския парламент и Съвета (Съвета на министрите).

1. АНАЛИЗ НА СЪЩЕСТВУВАЩАТА РАМКА ЗА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ В НЕЯ НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО.

Вземането на решения в Европейския съюз е съсредоточено най-вече в трите институции – ЕК, ЕП и Съвета. Това обаче е валидно само за т.нар. първи стълб на ЕС, т.е. Европейската общност. При другите два стълба (обща външна политика и политика за сигурност, междудържавно сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи) ролята на Европейската комисия и на Европейския парламент е силно ограничена. В сферите на втория и третия стълб на ЕС участието на гражданското общество и възможностите за лобиране са минимални. Нещо повече, в тези области приеманите от ЕС актове имат много повече политически характер, отколкото да пораждат директни права и задължения за гражданите на Европейския съюз. Единственият ефективен способ за участие на структурите на гражданското общество в този процес е оказване на общо влияние върху провежданата национална политика от съответните национални правителства. Поради това решенията, вземани от ЕС по втория и третия стълб, следва да се изключат от общия анализ на решенията на ЕС и влиянието на СГО върху тях.

Настоящият анализ се фокусира основно върху ролята на институциите в т.нар. първи стълб (общностните политики и инициативи). В тази институционална рамка основна роля играе Европейската комисия.

1.1. ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Правомощия и задачи на Европейската комисия

ЕК съблюдава изпълнението на приетите договори и на законодателството, базирано на Договора за създаване на Европейската общност.

ЕК има изключителното право да инициира законодателство по теми, включени в първия стълб на ЕС. Докато Съветът и Европейският парламент вземат решение, ЕК може да допълни или да оттегли своите предложения.

ЕК може да стартира процедури, които да доведат до подаване на жалба срещу държавите-членки в Европейския съд в Люксембург, поради нарушаване на законодателството на Общността.

ЕК изпълнява и други пълномощия, които са ѝ поверени от договорите (на пример в областта на правилата за конкуренцията).

ЕК има и делегирани законодателни правомощия за прилагане на законодателните актове, приети от Съвета и Европейския парламент.

Европейската комисия (мандат 2004 – 2009 г.) се състои от 25 членове, а след присъединяването на България и Румъния (2007 г.) от 27 членове (включително председателя на комисията). Всяка държава-членка номинира свой комисар, като двадесет и седемте членове на ЕК съставляват т.нар. **Колегиум на комисарите (College)**. Членовете на ЕК трябва да бъдат абсолютно независими от държавите-членки на ЕС.

Сформирането на нова Европейска комисия става като всяка държава-членка номинира кандидат-комисари, които биват одобрявани от председателя на Комисията. Самият председател е номиниран от Европейския съвет, а официално го избира Европейският парламент. Председателят на ЕК посочва свои заместници и разпределя ресорите на всички кандидат-комисари. Целият Колегиум преминава през изслушване и одобрение от Европейския парламент.

Съгласно Договора за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за Европейската общност (Договора от Лисабон от 2007 година) от 2014 година броят на комисарите ще бъде намален на 18 (2/3 от страните-членки ще бъдат представени с комисар от тяхната националност). В сега действащата „Комисия Барозо“ всяка държава-членка има по един комисар. Председателят на Европейската комисия ще бъде избран съобразно резултатите на изборите за Европейски парламент през 2009 година.

Административен апарат и вътрешни процедури за вземане на решения

В рамките на Комисията могат да бъдат различени три равнища:

1. Колегиумът (англ.: College) се състои от 27 комисари, включително председателя на Комисията. Европейският парламент може да освободи Колегиума като цяло с вот на недоверие.

2. Кабинетите са пряко подчинени на отделните комисари и се състоят от политически сътрудници, които трябва да са представители на най-малко три националности. Максималният брой членове на кабинета е 7 души, единственото изключение е кабинетът на председателя на ЕК, който може да включва до 13 членове. По-голямата част от хората в кабинетите са служители на европейските институции. Те заемат временно тази длъжност без обаче да губят предишното си работно място и статута си на европейски държавни служители. Има строго ограничение за броя на членовете, които могат да дойдат извън институциите на ЕС. Всеки кабинет има началник и заместник-началник, като се предпочита поне един от двамата да бъде от националност, различна от тази на комисаря. Аналогичен е и подходът при избор на говорител на комисаря.

3. Административният апарат се състои от Генерални дирекции и различни хоризонтални служби и специализирани бюра (Генерален секретариат, Правна служба, Бюро за официални публикации на ЕО, Евростат, Преводаческа служба, Преводаческа служба за устни преводи, Служба за хуманитарна помощ на ЕО и други). Администрацията на Комисията в отделните генерални дирекции се подразделя на дирекции и отдели. Служителите се подчиняват на *Вътрешния правилник за персонала* (англ.: Staff regulations).

4. Вътрешни процедури на ЕК. Проектите на правните актове се изготвят от служителите на компетентните служби по инициатива на Комисията, но често и на държавите-членки или на Европейския съвет. Водещата генерална дирекция консултира участващите в разработването други генерални дирекции посредством *междуведомствени работни групи* или на основата на договорености *ad hoc*. Генералният секретариат следи за спазването на вътрешните процедури и сроковете и има важна координираща функция. Правната служба трябва да бъде консултирана и да даде своето съгласие при всеки един случай. На своите ежеседмични 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“). Членовете на кабинетите разполагат с голямо влияние върху подготовката и приемането на проектите. Колегиумът на комисарите (College) се среща всяка сряда или вторник в седмиците, когато депутатите от ЕП заседават в Страсбург. Всички въпроси се разглеждат предварително от членове на кабинети-

те на комисарите (в седмицата преди заседанието на Колегиума) и от началниците на кабинетите в понеделник преди заседанието на Колегиума. В по-голямата част от случаите Колегиумът на комисарите взема решения с консенсус (т.е. въз основа на всеобщо съгласие), независимо че съгласно договорите, решения могат да се вземат и с обикновено мнозинство. Тъй като стремежът е да се постига консенсус в рамките на Колегиума, до истинско гласуване се стига три-четири пъти годишно. В съгласие с принципа на колегиалността ЕК взема решенията си като колективен орган, независимо от разглеждания въпрос. Колегиумът на комисарите заседава под ръководството на председателя на Комисията. Генералният секретариат играе важна роля при подготовката на заседанията на Колегиума и в работата след тези заседания. За разтоварване на Колегиума служат *процедурата на упълномощаване (empowerment procedure)* и *писмената процедура (written procedure)*. При 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 (т.е. без да се изчаква обсъждане на проекта на заседание на Колегиума). Ако в рамките на един определен срок не бъдат изразени резерви или възражения, текстът се счита за приет.

Генерални дирекции и служби на Европейската комисия

Работата на Европейската комисия е разделена по отделни ресорни генерални дирекции и служби, всяка от които отговаря за определен раздел дейности (политики), осъществявани от Европейската комисия. Всяка генерална дирекция или служба работи в две направления – подготовка на законодателните предложения и функции, осъществявани от Комисията по прилагането (изпълнението) на приетите от Съвета и Парламента политики (актове).

Експертни групи на Европейската комисия

Още преди създаването на собствени законодателни предложения ЕК организира т.нар. **експертни групи**, в които кани експерти от различните държави-членки и други активни участници, които могат да помогнат при усвояването на дадена проблематика (представители на неправителствени организации и организации, представляващи групови интереси - на работодателите, на работниците и служителите, на академичните среди и др.).

Работни групи на Европейската комисия (комитология)

Редовна практика за Съвета е да делегира прилагането на вторичното зако-

нодателство (което в преобладаващата част от случаите е прието съвместно с ЕП) чрез одобряването от ЕК на актове с предимно технически характер - т.нар. създаване на делегирано законодателство. В тези случаи Съветът постановява наред с обема и насочеността на предвидените делегирани актове и процедурните аспекти на тяхното приемане от ЕК.

Процедурите, които се отнасят към провеждането на групите, се наричат **комитология**. Съществуват няколко типа групи: *консултативни* (англ.: *advisory*), *управителни* (англ.: *management*), *регулаторни* (англ.: *regulatory*) и *регулаторни с надзор* (англ.: *regulatory procedure with scrutiny*). Съществуват също смесени групи. Те се различават по отношението си към областите, в които упражняват дейност, и в степента на контрол от държавите-членки и Европейския парламент (Решение на Съвета 1999/468/ЕО).

Подготовка на предложения вътре в Комисията:

- Вътрешните работни документи водят до публикуването на „thinking paper“, Бели книги, които включват насоки за подготовка на стратегии
- Въпросници, експертни или политически срещи със Заинтересованите страни
- Вътрешни консултации
- Провеждане на проучвания за оценка на въздействието на мнения и предложения
- Финално предложение – Зелена книга или директива/регламент/съобщение
- Една генерална дирекция подготвя, но накрая цялата Комисия приема официалните предложения на Комисията

Закljučения:

- ЕК има изключителното право да инициира законодателство. Това означава, че представителството на СГО пред ЕК е задължителен елемент за повлияване на процеса на вземане на решения в неговия най-важен, първоначален етап при подготовката на предложения. Предложенията за ново законодателство и за промяна на съществуващото трябва да бъдат изготвени от ЕК. На база на тези предложения действат Съвета и ЕП
- ЕК отговаря както за подготовката на законодателни предложения, така и за прилагането на приетите актове. За това съществува непосредствена връзка между прилагането на актовете и подготовката на предложения за промени

- Европейската комисия отговаря за качеството на предложенията за законодателни актове. За нея е важно предварително да съгласува своите законодателни инициативи и предложения с всички заинтересовани, така че да няма сериозни възражения след формалното представяне на предложенията пред Съвета и Парламента. Поради това ЕК е заинтересована от провеждането на максимално широки консултации. Създаден е механизъм за формално и неформално участие на структурите на гражданското общество в подготовката на законодателните предложения на ЕК
- ЕК е заинтересована да въвлече СГО в подготовката на предложенията на Комисията и е създаден добър механизъм за тяхното участие - обикновено протича активен процес на консултации

Това е най-важният момент за участие на СГО, тъй като тук възможностите за експертно влияние на гражданския сектор върху съществени елементи от провежданата политика са най-големи. Нещо повече, характерът на изцяло политически и междудържавни обсъждания на последващите етапи означава, че възможностите за неполитическо и експертно влияние се ограничават основно до етапа на подготовка на предложенията в Европейската комисия

Активното участие на етап ЕК дава няколко преимущества:

- По-лесно се влияе върху формирането на даден текст при неговата подготовка
- По-добро познаване и разбиране на текста за последващото лобиране пред ЕП и Съвета
- Подобрения: по-добри възможности за публично участие, срещи на Заинтересованите, по-добър достъп до документите
- Механизмът за съвместно сътрудничество с ЕК е чрез неформални и формални контакти със служители от съответните ресорни генерални дирекции. В този процес трябва да се имат предвид формалните правила за поведение на служителите в институциите на ЕС

1.2. ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

От 1979 г. депутатите в Европейския парламент се избират пряко от гражданите на ЕС на всеки пет години. Преди това те са били народни представители от националните парламенти на държавите-членки. След въвеждането на прекия избор започва и постепенното увеличаване на правомощията на Европейския парламент.

По време на своя шести мандат от 22.07.2004 г. до 2009 г. ЕП има 785 депутати (732 преди присъединяването на България и Румъния). България има 18 депутати в ЕП за периода 2007 г. – 2009 г.

Съгласно Договора за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за Европейската общност (Договора от Лисабон от 2007 година) Европейският парламент ще има 750 члена плюс Председател. Държавите ще разполагат най-малко с 6 и най-много с 96 места в Парламента, като се спазва принципът на намаляваща пропорционалност. Италия ще разполага с един депутат повече, отколкото би й осигурило стриктното прилагане на горепосочения принцип - 72 места.

Правомощия и задачи на Европейския парламент

ЕП заедно със Съвета участва в законодателния процес в зависимост от законодателната процедура, определена в конкретни области от договорите.

Правомощия, свързани с бюджета на Европейския съюз. ЕП одобрява бюджета за следващата година обикновено през декември. Бюджетът не влиза в сила, докато не го подпише председателят на ЕП. От 1986 г. годишните разходи са част от една многогодишна финансова рамка (т.нар. **финансови перспективи** – виж по-долу), която се приема съвместно от ЕК, ЕП и Съвета.

ЕП има решаващата дума при одобряването на около 50% от разходите в годишния бюджет на ЕС, т.нар. *незадължителни разходи* (например разходите за регионална политика, социална политика, наука и изследвания, администрация и т.н.). При т.нар. *задължителни разходи* (включително разходите за земеделие), ЕП може да предлага поправки към проекта на бюджет. Окончателното решение обаче се взема от Съвета. ЕП и Съветът обсъждат предложенията на ЕК за бюджета на две четения (през май и декември), по време на които решават колко финансови средства ще бъдат изразходени и за какви цели.

ЕП може също да отхвърли бюджета в неговата цялост, ако прецени, че не отговаря на потребностите на ЕС. В такъв случай целият процес по приемането и одобряването на бюджета започва отначало. В миналото ЕП е отхвърлял бюджета два пъти, но не се е възползвал от това свое право, откакто със Съвета определят многогодишната финансова рамка.

ЕП контролира дейността на институциите и по-специално на ЕК, проверява счетоводните ѝ книги, като приема т.нар. *одобряване на работата и освобождаване от отговорност (discharge of liability)*.

ЕП може да отхвърли избора на комисари или да разпусне Комисията като цяло (а не само отделни комисари) с две трети от гласовете на депутатите, в израз на недоверие поради неправилно изразходване на бюджета.

Законодателните предложения на ЕК се поставят за обсъждане от съответния **постоянен парламентарен комитет** (в настоящия ЕП има 24 постоянни комитети). Към комитетите има пресслужба, която изготвя съобщение до медиите за предложението. След като то бъде прието от комитета, се предлага на пленарното заседание за одобрение.

Депутатите в ЕП са обединени в парламентарни групи не по национален, а по партийен принцип: Група на Европейската народна партия (Християндемократи) и Европейските демократи, Група на социалистите в Европейския парламент, Група на Алианса на либералите и демократите за Европа, Група на Съюза за Европа на нациите, Група на Зелените /Европейски свободен алианс, Конфедеративна група на Европейската обединена левица - Северна зелена левица, Група Независимост/, Демокрация, и Група Идентичност, Традиция, Суверенитет.

Секретариатът на ЕП се намира в Люксембург. Пленарните заседания се провеждат веднъж месечно в Страсбург, докато т.нар. мини-заседания и заседанията на постоянните комитети се провеждат в Брюксел.

1.3. СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Съветът на ЕС е формалното наименование на органа, състоящ се от представител на всяка държава-членка на ниво министри. До 2002 г. той се нарича Съвет на министрите. Съветът е законодателен орган във всичките три стълба на ЕС¹. Законодателният процес се извършва в зависимост от процедурите, съвместно с ЕП. Съветът координира главните насоки на икономическата политика на страните, сключва международни споразумения с други държави или международни организации от името на ЕС, споделя с ЕП бюджетните правомощия и приема бюджета на ЕС. *Информация за функционирането на Съвета е представена в Част II на ръководството.*

Съгласно Договора за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за Европейската общност (Договора от Лисабон от 2007 година), Съветът на ЕС ще има постоянно Председателство за период от две години и половина с възможност за два мандата, отчасти заменяйки сега съществуващите шестмесечни ротационни Председателства на държавите-членки.

1.4. ЕВРОПЕЙСКИ СЪВЕТ

Европейският съвет се състои от държавните глави и правителствените ръководители на държавите-членки и председателя на ЕК. Европейският съвет е

¹ Виж Раздел I, Част I, обяснение на структурата на трите стълба.

най-високият политически орган, но не е институция на ЕС. Неговите заседания (*срещи на върха – Summits*) се провеждат в повечето случаи два пъти в рамките на половин година (едно Председателство на ЕС). В последните години Председателството се стреми да посвещава пролетните и есенните заседания главно на изпълнението на **Лисабонския процес** и по-нататъшните перспективи, стоящи пред него. Заседанията се свикват и ръководят от страната, председателстваща Съюза. В тях участват държавните глави и правителствените ръководители, председателят на ЕК, както и министрите на външните работи на държавите-членки и съответните комисари на ЕК. Когато се обсъждат икономически въпроси участват и министрите на финансите. След последното разширяване на ЕС заседанията се провеждат в Брюксел.

Европейският съвет не взема официални решения от законодателен характер, а под формата на заключения (т.нар. *Заключения на Председателството*), определящи основните политически насоки на ЕС и даващи предложения за по-нататъшното развитие на Съюза. Ролята на Европейския съвет се увеличава съществено със задълбочаването на интеграцията между държавите-членки.

Заключения:

- Европейският парламент е институцията, която представлява интереса на гражданите на целия ЕС, той може да претендира за политическо представителство на всички граждани на ЕС (депутатите биват избирани директно от гражданите на съюза). Поради това ЕП е най-подходяща институция за лобиране и представителство на интереси, в това число и от СГО.
- Европейският парламент е разделен не по националности, а по политическа принадлежност. Въпреки това в общия контекст на работа на ЕП съществува известна връзка между депутатите и интересите на различни социални и политически групи в страната-членка, от която е избран съответният депутат. Структурите на гражданското общество би трябвало да имат предвид не само политическите, но и националните интереси, които се лансират и представят в ЕП.
- Според последните изменения на процедурите на Комитологията (тоест прилагането на актовете от ЕК) бе създадена нова процедура с участие на ЕП. Наред със законодателните и бюджетни правомощия на ЕП, това означава, че сътрудничеството на СГО с членове на ЕП е задължителен елемент в процеса на вземане на решения в ЕС.
- Не съществуват централизирани национални механизми за координация на участието в работата на Парламента. Това не намалява ролята на ЕП. Механизмът за участие и сътрудничество включва създаване на контакти с депутати и техни сътрудници, както и с представители на политическите групи, които съставляват ЕП.
- Европейският парламент придобива все по-голяма роля при вземането на решения, поради което този процес следва да се наблюдава отблизо. Личните контакти с членове на Европейския парламент (вкл. с българските депутати в ЕП) могат да се окажат много полезни при отстояването на експертни и граждански позиции.

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА СЪВЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Съветът е наименование на институцията, състояща се от представител на всяка държава-членка на ниво министри. До 2002 г. той се нарича Съвет на министрите. По време на заседание на Съвета министрите могат да бъдат представяни от своите заместници, посланика при Постоянното представителство към ЕС в Брюксел или негов заместник. Изключение прави председателстващият министър, който не може да бъде заместван. При гласуването министър от една страна може също да замени свой колега от друга. При обсъжданията на Съвета участва ЕК, която може да се включи в тях, но не гласува.

Правомощия и задачи

Съветът е законодателен орган във всичките три стълба на ЕС, законодателният процес се извършва в зависимост от процедурите съвместно с ЕП.

Съветът координира главните насоки на икономическата политика на страните.

Съветът сключва международни споразумения с други държави или международни организации от името на ЕС.

Съветът споделя с ЕП бюджетните правомощия и приема бюджета на ЕС.

Съветът взема необходимите решения, свързани с Общата външна политика и политиката за сигурност, на основата на препоръки от Европейския съвет.

Съветът координира дейностите на държавите-членки и приема мерки в областта на вътрешните работи и правосъдието.

Състави на Съвета

Макар Съветът да е единен орган, той заседава в девет различни състава². Решенията са с еднаква правна сила, без разлика в кой състав са приети. Деветте състава са, както следва:

1. Съвет по общи въпроси и външни отношения (използва се съкращението от английски *GAERC*, на български *COBBO*). Занимава се с европейската политика на сигурност и отбрана, сътрудничеството в областта на развитието и външната търговия. COBBO заседава всеки месец. Съветът по общи въпроси и външни отношения е разделен на две части - занимава се или само с общи въпроси, или само с външна политика. В дневния ред на едно заседание не могат да бъдат смесвани въпросите от компетенциите на двете отделни части.

² Виж Раздел I, Част I, обяснение на структурата на трите стълба.

Общи въпроси	Външна политика на Съвета на ЕС
Подготовка и последващи действия, свързани със заседанията на Европейския съвет, включително координиране на политики, институционални и административни въпроси, както и хоризонтални въпроси, които засягат няколко политики на Съюза, въпроси, възложени от Европейския съвет във връзка с правилата за Икономическия и паричен съюз.	Външната политика на Съюза като цяло и по-конкретно Общата външна политика и политиката на сигурност, Европейската политика на сигурност и отбрана, външната търговия, сътрудничеството в областта на развитието и хуманитарната помощ.

По предложение на Председателството COBBO подготвя проект на дневен ред (с обяснителни бележки) най-малко четири седмици преди заседанието на Европейския съвет и провежда в навечерието финално подготвително заседание за одобряването му. Материалите за Европейския съвет, подготвени от другите формати на Съвета, се изпращат за заседание на COBBO най-малко две седмици преди заседанието на Европейския съвет. Не се разрешава провеждането на заседания в други формати на Съвета или на подготвителния комитет между финалното подготвително заседание и заседанието на Европейския съвет освен при изключителни обстоятелства. Практическата подготовка на последното се осъществява от Председателството в тясно сътрудничество с Генералния секретариат на Съвета по правила, приети от Европейския съвет.

2. Съвет по икономически и финансови въпроси, включително бюджет (използва се съкращението *ЕКОФИН*, *англ.: ECOFIN*), заседава всеки месец. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство в процедура на консултиране или съвместно вземане на решения с ЕП, с изключение на фискалните въпроси, които се решават с единодушие. Когато ЕКОФИН се занимава с въпроси, свързани с еврото и Икономическия и паричен съюз, представителите на държавите, чиято валута не е евро, не участват в гласуването. Като неформално звено съществува и т.нар. *Еврогрупа*, включваща държавите-членки на Еврозоната, която заседава в деня преди заседанието на ЕКОФИН и се занимава с въпроси, свързани с Икономическия и валутен съюз.

3. Съвет по правосъдие и вътрешни работи, включително защита на гражданите (*англ.: JHA*, *бълг.: ПВР*), заседава веднъж на всеки два месеца. Решенията се вземат единодушно при процедура на консултиране с ЕП, с някои изключения (визови въпроси и съдебно сътрудничество по граждански въпроси), при които решенията се вземат с квалифицирано мнозинство при процедури на консултиране или съвместно вземане на решения с ЕП. Великобритания, Ирландия и Дания не гласуват при решаване на въпроси, свързани с Шенгенското споразумение.

4. Съвет по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (англ.: EPSCO), включително равни възможности, заседава приблизително 4 пъти годишно. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство при процедура на съвместно вземане на решения, с изключение на въпросите, свързани със социалното осигуряване, за които се изисква единодушие.

5. Съвет по конкурентоспособност (англ.: Competitiveness Council), включително вътрешен пазар и индустрия, туризъм и изследвания, заседава 5-6 пъти годишно. В зависимост от разглежданата тема присъстват министрите по европейските въпроси, министрите на икономиката или на изследванията и т.н. Той има хоризонтална роля за осигуряване на единен подход за увеличаване на конкурентоспособността и растежа в Съюза. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство, най-вече в процедура на съвместно вземане на решения с ЕП.

6. Съвет по транспорт, телекомуникации и енергетика (англ.: TTE) заседава веднъж на два месеца. В областта на транспорта Съветът приема решения с квалифицирано мнозинство в процедура на съвместно вземане на решения с ЕП. По въпроси, които могат сериозно да засегнат стандарта на живот и нивото на заетостта в определени райони и да оказат сериозно влияние върху транспортните съоръжения, Съветът гласува единодушно при процедура на консултиране с ЕП.

7. Съвет по земеделие и рибарство (англ.: AGFISH) заседава всеки месец. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство при процедура на консултиране (земеделие и рибарство) и съвместно вземане на решения с ЕП (безопасност на храните).

8. Съвет по околна среда (англ.: ENV) заседава четири пъти годишно. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство при процедура на съвместно вземане на решения с ЕП.

9. Съвет по образование, култура и младеж (англ.: EYC), включително аудиовизия, заседава 3-4 пъти годишно. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство (за решенията, свързани с културата, се изисква единодушие) и при съвместно вземане на решения с ЕП.

Всяка държава-членка определя начина, по който ще бъде представлявана в Съвета. Според дневния ред в един и същи състав на Съвета могат да участват няколко различни министри (например на културата, на образованието, на младежта и спорта). В различните си състави Съветът заседава около 80-90 пъти годишно.

Председателство

Управлението на Съвета се осъществява от Председателството. То се сменя на ротационен принцип на шест месеца (т.нар. ротационно Председателство). Редът на поемане на Председателството се определя от Съвета с единодушие.

През месец декември 2004 г. държавите-членки на ЕС постигнаха компромис относно графика на Председателствата за периода 2007-2020 г. Планира се бъдещите Председателства да действат в рамките на групи от три държави, както е предвидено в Конституцията (респективно в Договора за реформа), като по неписано правило всяка група се състои от голяма държава, малка държава и поне една от новите държави-членки. Българското Председателство се предвижда да бъде през втората половина на 2018 г.

С Договора за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за Европейската общност се предвижда държавите-членки да продължат да председателстват на ротационен принцип срещите на Съвета на министрите, с изключение на министрите на външните работи, на чиито срещи председател ще бъде Върховният представител за общата външна политика и политиката за сигурност.

Председателството определя дневния ред на Съюза за даден период, свиква и ръководи заседанията на Съвета на всички нива, подготвя компромисни решения и осигурява дългосрочната съгласуваност при вземането на решения от Съвета. Председателството замества Съвета във взаимоотношенията с ЕП и същевременно представлява Съвета по въпросите за общата външна политика и политиката за сигурност, особено в рамките на политическия диалог с трети страни.

Администрация на Съвета

Съветът се подпомага от Генерален секретариат, ръководен от генерален секретар (той е и Върховен представител на ЕС по общата външна политика и политиката на сигурност, понастоящем Хавиер Солана), който се подпомага от заместник-генерален секретар, отговорен за работата на Генералния секретариат (понастоящем Пиер де Боасио). Двамата се избират от Съвета с квалифицирано мнозинство. Генералният секретариат подпомага Съвета за намирането на решения, като отговорността и ръководството на процеса са на Председателството. Секретариатът подпомага Съвета по въпросите на общата външна политика и политиката на сигурност, включително за координацията на дейността на Специалните представители. Ако е необходимо, генералният секретар може да поиска от Председателството да свика даден комитет или работна група, или да включи определена точка в дневния ред на тяхно заседание по въпроси, свързани с общата външна политика и политиката на сигурност. Ако бъде определен, генералният секретар изпълнява функциите на депозитар по актове за ратифициране, приемане или одобряване на споразумения. Пред Европейския парламент Съветът може да бъде представляван от Председателството, следващото Председателство, генералния секретар или специално определен служител, а може да се представи и

писмено изявление. Кореспонденцията до Съвета на ЕС се изпраща до Председателството на Съвета.

Генерален секретариат

Генералният секретариат наброява около 2 800 постоянни служители и 200 временни служители, разделени в кабинета на генералния секретар и неговия заместник, Правната служба и Генералните дирекции за отделните сфери на дейност. Около 250 са служителите в специализираната администрация (*фр.: service traitant*), съответно правната служба (*фр.: service juridique*), и около 90 служители по въпросите на отбраната. Останалите служители са преди всичко устни и писмени преводачи.

Секретариатът на Съвета осигурява приемствеността в работата му и е институционалната памет на ЕС. Към основните задачи на Секретариата спадат сътрудничеството с Председателството при подготовката на заседанията на Европейския съвет, Съвета, Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР) и работните групи. Секретариатът асистира Председателството при подготовката на компромисни предложения, свързани със съдържанието и формулировката (включително при изготвяне на проекта на заключения на Председателството). Той подготвя основно всички заседания на Съвета и съставя протоколите от съответното заседание. Осигурява симултантен превод по време на заседанието и превод на всички необходими документи. Представителите на всички специализирани Генерални дирекции и на Правната служба на Съвета участват в заседанията на работните групи Античи (*Antici*)³, Мертенс (*Mertens*), на КОРЕПЕР, на помирителните комитети и в заседанията на Съвета.

Секретариатът на Съвета се намира в Брюксел и отчасти в Люксембург (някои административни единици).

Роля на правните служби и на юрист-лингвистите

ЕК и Секретариата на Съвета имат своите правни служби, които ги подпомагат с правни съвети и представят двете институции пред Европейския съд.

Правната служба може да предложи коментарите си в различна форма. Може да бъде даден съвет въз основа на запитване (в течение на срещите на работните групи) - устно заявление, което изисква определена подготовка, и писмени становища (*фр.: avis du service juridique*), чието изготвяне отнема 1-2 седмици. Не е изключение правните служби на двете институции да не се споразумеят относно правните си оценки.

Начело на Правната служба на Съвета стои генерален директор (в момента

³ Виж страница 27

Жан Клод Пири). Правните услуги се предоставят на Съвета на ЕС и никога на отделна държава-членка. Правната служба подпомага и дейността на Председателството, например при изработване на проект на компромисни текстове.

Юрист-лингвистите са разделени на групи по езици (за всеки един от двадесет и трите официални езика на ЕС) с определен брой юристи за всеки език. Тяхната работа се състои в окончателна оценка на превода на правната материя на всички официални езици на ЕС. Държавите-членки са включени в този процес чрез обсъждания с юрист-лингвистите на Съвета. В рамките на тези дискусии държавите-членки могат да представят своите възражения към превода на документите.

Програма за работа и дневен ред

Седем месеца преди започване на своя мандат Председателството (след консултации с предшестващото и следващото) обявява датите, за които предвижда 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 променят мястото.

COBBO предлага на Европейския съвет за приемане многогодишна стратегическа програма, която се базира на общо предложение на Председателствата през този период, консултирано и с ЕК.

Въз основа на тази многогодишна стратегическа програма след съответни консултации трите предстоящи Председателства изготвят общ проект на оперативна програма на Съвета. Тя се представя пред COBBO и съобразно проведените обсъждания и, отчитайки становището на ЕК, се финализира от Председателствата.

Всяко предстоящо Председателство изготвя индикативна (условна) програма за заседанията на Съвета за шестте месеца, в която се посочват законодателните и оперативните работи, които се предвиждат. Индикативната програма е съобразена с оперативната, консултира се с ЕК и се финализира най-късно една седмица преди започването на Председателството. В същия срок изготвя подобна програма и следващото Председателство. Предвидените по индикативната програма заседания, които вече не са нужни, не се провеждат. Същевременно понякога се налага да се организират заседания, които не са заложили в програмата.

Председателството изготвя проект (условен) на дневен ред, съобразно годишната програма на Съвета, който се изпраща на членовете на Съвета и на ЕК най-малко 14 дни преди заседанието. По определени въпроси този срок е 21 дни, а за извънредни заседания, свързани с ОВППС, този срок не се прилага. Проектът на дневен ред включва точки, за чието включване е получено искане в Генералния секретариат на Съвета (както и съответната документация), най-малко 16 дни пре-

ди заседанието. Със звездичка се отбелязват точките, по които Председателството, член на Съвета или ЕК може да поиска гласуване. В проекта на дневен ред не се включват актове или общи позиции по законодателни предложения, за които не е изтекъл шестседмичният срок за съгласуване с националните парламенти⁴. По изключение при спешност Съветът с единодушно гласуване може да не спази този срок. В проекта на дневен ред могат да бъдат включвани само точки, материалите по които са изпратени на членовете на Съвета и на Комисията. Ако Комитетът на постоянните представители (КОРЕПЕР) не е приключил разглеждането на законодателните точки две седмици преди заседанието на Съвета, Председателството оттегля въпросните точки от дневния ред (освен при извънредни обстоятелства). Проектът на (условен) дневен ред се разделя на част „А“ и част „Б“. В първата се включват точки, по които е възможно приемане на решение от Съвета без дискусии, което обаче не изключва възможността член на Съвета или ЕК да изрази мнение по време на одобряването на точките или да включи изявление в Протокола от заседанието. По този начин държавата-членка не пречи на вземането на решение, но заема принципно становище. Тъй като на по-ниско ниво вече е постигнато споразумение (въпреки това винаги се изисква официално одобрение от Съвета), точките от част „А“ се приемат от Съвета на ЕС *ан блок*, независимо от разглежданата материя. Точките от част „Б“ се обсъждат по-детайлно от Съвета. Съществуват и т.нар. *фалшиви точки Б*, които са включени в тази част, въпреки че по тях е постигнато съгласие. Причина за това може да бъде желанието на някоя държава-членка да направи заявление към точката или когато става въпрос за текстове с голямо политическо значение. Проектът на дневен ред се приема от Съвета в началото на всяко негово заседание. Включването на точки извън проекта е възможно при единодушно гласуване и при условие, че са спазени процедурните правила на Договорите за ЕО и ЕС. Ако са твърде дискуссионни или член на Съвета или ЕК поиска това, точките от част „А“ могат да отпаднат от дневния ред.

Точка „Други“ в дневния ред

Дневният ред на Съвета винаги свършва с точка „Други“ (*англ.: Any Other Business*), която предоставя възможност на държавите-членки да поставят въпроси. По-подходящо е обаче те да бъдат внасяни (задължително с придружаващ обяснителен документ) предварително в КОРЕПЕР. Само в изключителни и много спешни случаи въпросите за разглеждане могат да бъдат внесени в „Други“ при започване на заседанието на Съвета. Не е прието по въпросите в точка „Други“ да бъдат водени дебати или да се вземат решения. Точка „Други“ се използва, за да се

⁴Съгласно Протокола за ролята на националните парламенти към Договора от Амстердам всички консултативни документи на ЕК (зелени и бели книги, и комуникации), годишните законодателни програми и всички други стратегически и законодателни планови документи, които се изпращат на ЕП и на Съвета, трябва да се изпращат и на националните парламенти. Съветът изпраща дневния ред и протоколите от своите заседания на правителствата на страните-членки и на националните парламенти.

насочи вниманието към проблеми, по които в близко бъдеще трябва да бъде взето решение или да се заяви подкрепа на ЕК и да се насърчи нейна инициатива.

Терминология на дневния ред

- **Приемане** (англ.: *Adoption*)

Съветът приема законодателен инструмент или обща позиция. Терминът **приемане** се използва за текстове с правно задължителен характер, които са били разгледани и одобрени от юрист-лингвисти. Терминът е също обичаен за точките „А“.

- **Обща позиция** (англ.: *Common Position*, фр.: *position commune*)

Общата позиция се отнася към въпросите, които спадат към процедурата по съвместно вземане на решения и представлява становището на Съвета по предложение, прието на първо четене в ЕП.

- **Политическо споразумение** (англ.: *Political Agreement*, фр.: *accord politique*)

Политическото споразумение се използва за означаване на одобрения текст преди неговото предлагане за юридическо-лингвистична оценка.

- **Общ подход** (англ.: *General Approach*, фр.: *orientation générale*)

При общия подход Съветът изработва становище по правно предложение, чието обсъждане до момента не е отговорило на изискванията на дадената процедура (най-често преди предлагането на ЕП на първо четене в рамките на процедурата за съвместно вземане на решения).

- **Резолюция на Съвета** (англ.: *Council Resolutions*, фр.: *Résolution du Conseil*)

Резолюцията може да се отнася до изразяване на определено намерение в някоя сфера или до съвместна политическа позиция в дадена област. Резолюциите могат да бъдат предмет на обсъждане в работните групи и КОРЕПЕР. Резолюциите на Съвета се публикуват и в *Официален вестник на ЕС* (серия С).

- **Заклучения на Съвета** (англ.: *Council Conclusions*, фр.: *Conclusions du Conseil*)

Между резолюциите и заключенията не съществува ясна разлика. Заключениета на Съвета могат да съдържат апел към ЕК за създаване на ново законодателство. Същевременно те могат да бъдат предмет на обсъждане в работните групи и в КОРЕПЕР. Заключениета не се публикуват в *Официален вестник*.

- **Съвместен подход** (англ.: *Common Approach*, фр.: *approche commune*)

Терминът означава приемане на споразумения за съвместен подход или стратегия в отношенията с международни организации, в които членува не ЕС, а отделни държави-членки. Резултатът от дискусията за съвместен подход може да бъде и

документ, който съдържа общата позиция.

• **Ориентационни дебати** (англ.: *Orientation Debate*, фп.: *debat d'orientation*)

Ориентационните дебати, чиято цел е събиране на първоначална информация за позицията на страните-членки по въпроси с важно политическо значение, се провеждат по инициатива на Председателството.

• **Доклад за напредък** (англ.: *Progress Report*, фп.: *rapport sur l'état*)

Терминът се отнася за документ, който отразява напредъка в определена област, най-често в сферата на действие на ЕК.

Провеждане на заседанията

Като правило заседанията са при закрити врата, но съществуват и изключения, включително за пряко предаване на някои заседания по телевизията (например обсъжданията от COVBO на оперативната програма на Съвета). Също така, когато Съветът разглежда законодателни актове⁵, мотивировката и резултатите от гласуването, както и изявленията, включени в протокола, трябва да бъдат публично достъпни. Не се изнасят в публичното пространство резултатите от гласуванията при дискусии, водещи до индикативни гласувания, или при приемането на подготвителни актове.

На заседанията освен членовете на Съвета присъства и ЕК (представена от ресорния комисар), както и Европейската централна банка, когато се обсъждат въпроси от нейна компетентност. От друга страна, Съветът може да реши да проведе обсъжданията без представители на двете институции. Членовете на Съвета и на ЕК могат да се придружават от официални лица, като Генералният секретариат предварително се информира за имената и функциите им (може да се определи и максимален брой за делегациите).

В Съвета се гласува по инициатива на Председателството. То е длъжно да инициира гласуване по искане от друг член на Съвета или от ЕК при условие, че мнозинството в Съвета вземе решение за това. Гласуването се осъществява по определен ред, като пръв гласува този представител на Съвета, който следва Председателството (т.е. страната-членка, която ще поеме следващото Председателство). Всеки един от членовете на Съвета може да гласува от името най-много на един от другите членове. При гласуването се проверява кворумът, като е необходимо присъствието на мнозинството от членовете на Съвета, които съгласно Договорите имат право на глас. В зависимост от разглеждания въпрос се гласува с **единодушие** (за външната политика, отбраната, сътрудничеството по въпроси, свързани с правосъдието и полицията, както и по данъчните въпроси), с **квалифицирано**

⁵Правно задължителни актове – регламенти, директиви, рамкови решения и решения, с изключение на: вътрешни и административни мерки, бюджетни актове, актове, свързани с междуинституционални или международни отношения, както и необвързващи актове като заключения, препоръки и резолюции.

мнозинство (255 от 345 гласа или 73,9% от гласовете, две трети от държавите-членки и 62% от населението на Съюза при повечето решения за вътрешния пазар, икономическите въпроси и търговията) или с **обикновено мнозинство** (по процедурни решения). По принцип се гласува само на заседания на Съвета, но по искане на Председателството може да се проведе **индикативно** (англ.: *advisory*) гласуване и на заседание на КОРЕПЕР или на работна група. Въздържането при гласуване в Съвета има различно значение: при гласуване с обикновено или квалифицирано мнозинство то е равнозначно на „против“, а при гласуване с единодушие въздържалата се държава-членка не спира приемането на акта. По спешни въпроси Съветът може да приема и актове по писмена процедура при условие, че Съветът или Комитетът на постоянните представители (КОРЕПЕР) гласуват единодушно. При специални обстоятелства Председателството също може да предложи използването на писмена процедура, но само ако всички членове на Съвета са съгласни с нея. В случаите, когато се разглеждат въпроси, повдигнати от ЕК, е необходимо и нейното съгласие. Генералният секретариат публикува всеки месец списък на актовете, които са приети по писмената процедура. По предложение на Председателството за прилагане на ОБППС може да се проведе и опростена писмена процедура чрез защитната комуникационна система COREU, при която предложението се счита за прието, ако не постъпят възражения в определен срок.

Разпределение на гласовете в Съвета на Европейския съюз (от 1.11.2004)

Държава-членка	Брой гласове
Германия	29
Франция	29
Великобритания	29
Италия	29
Испания	27
Полша	27
Румъния	14
Холандия	13
Белгия	12
Португалия	12
Гърция	12
Унгария	12
Чехия	12
Австрия	10
Швеция	10
България	10
Дания	7
Финландия	7
Словакия	7
Ирландия	7
Литва	7
Кипър	4
Словения	4
Латвия	4
Люксембург	4
Естония	4
Малта	3
Общо	345

Отворен метод на координация (англ.: *Open Method of Coordination*)

Отвореният метод на координация е важно средство за осигуряване на приемственост на координацията на политиките между държавите-членки. Въз основа на общите цели и насоки (в определени случаи с крайна дата) се очаква, че държавите-членки ще изпълнят уговорените цели. Сравняването на резултатите се улеснява от т.нар. **индикатори за сравнение** (англ.: **benchmarks**), които помагат за обмяната на опит и представляват инструмент за позитивен групов натиск. Методът на отворената координация се прилага в рамките на т.нар. **Лисабонски процес**, чието начало бе поставено от Европейския съвет по време на заседанието му в Лисабон през 2000 г. Новата стратегическа цел на ЕС е да стане „най-конкурентоспособната и най-динамичната икономика, способна на продължителен растеж с повече и с по-добри работни места и с по-силно социално сближаване“. **Лисабонската стратегия** се опира на основните стъпки и програми за преход към икономика и общество, базирани на знанието и технологиите, на ускорения процес на структурните реформи, насочени към по-висока конкурентоспособност, иновации и модернизация на социалния модел.

Протокол

Протокол се изготвя от всяко заседание и, след като бъде одобрен, се подписва от генералния или заместник-генералния секретар, или от определен от тях заместник. Като общо правило протоколът за всяка точка посочва: 1) документите, които са представени на Съвета; 2) взетото решение или заключенията, постигнати от Съвета; 3) изявленията, направени от Съвета или лицата, чието присъствие е поискано от член на Съвета или от ЕК. Протоколът се изготвя от Генералния секретариат в срок от 15 дни и се изпраща на Съвета или на Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР) за одобрение. Преди това одобрение всеки член на Съвета или ЕК може да поиска да бъдат добавени подробности по определена точка от дневния ред. Тези искания се внасят в КОРЕПЕР.

Публикуване в Официален вестник (англ.: *Official Journal*) и нотификация

На задължително публикуване в *Официален вестник на ЕС* подлежат всички законодателни актове, общи позиции (по чл. 251 и 252 от ДЕО), рамкови решения, решения и конвенции по чл. 34 (2) от ДЕС, конвенции между държавите-членки (по чл. 293 от ДЕО), международни споразумения, препоръки, мнения. По единодушно решение на Съвета или КОРЕПЕР могат да бъдат публикувани и общи стратегии, съвместни действия (англ.: *Joint Actions*) и общи позиции по ОВППС. По решение на Съвета или КОРЕПЕР могат да се публикуват и други актове на Съвета. Когато актове на Съвета не са публикувани в *Официален вестник на ЕС*, генералният секретар, неговият заместник или определен от тях генерален директор уведомяват адресатите на тези актове (препоръки, общи стратегии, съвместни действия и общи

позиции по ОВППС, както и мерки по тяхното прилагане). Генералният секретар или упълномощен от него заместник изпраща на правителствата на държавите-членки и на ЕК автентични копия от директивите, решенията и препоръките на Съвета, публикуването на които не е задължително.

Комитет на постоянните представители (КОРЕПЕР)

В своята работа Комитетът се ръководи от: 1) принципите на законност, субсидиарност, пропорционалност и представяне на мотиви за актовете; 2) правомощията на институциите на ЕС; 3) бюджетните правила; 4) устройствените правила, принципите на прозрачност и качество при подготовката на актовете.

КОРЕПЕР отговаря за подготовката на работата на Съвета и за изпълнение на задачи, които са му възложени от Съвета. Всички точки от дневния ред на заседанията на Съвета се разглеждат предварително от КОРЕПЕР, освен ако Съветът не реши обратното. При разглеждането на материалите от КОРЕПЕР се търси съгласие за представянето им пред Съвета за одобрение. На това ниво се осигурява пълно комплектоване на досиетата и се предлагат възможни решения. В случай на спешност Съветът единодушно може да реши да разгледа и реши определен въпрос, без той да е обсъждан от КОРЕПЕР.

В зависимост от дневния ред КОРЕПЕР заседава в два формата:

- КОРЕПЕР II (на ниво постоянни представители на държавите-членки – посланици) по въпроси, свързани с общата външна политика и политиката на сигурност (ОВППС), с правосъдие и вътрешни работи (ПВР), по икономически и финансови въпроси, включително бюджетни въпроси, както и по въпроси, свързани с разширяването. КОРЕПЕР II заседава всяка седмица в сряда или четвъртък (освен през м. август).
- КОРЕПЕР I (на ниво заместник-постоянни представители) за „техническите“ формати на Съвета – конкурентоспособност (вътрешен пазар, индустрия и изследвания), околна среда, транспорт и телекомуникации, енергетика, заетост и социална политика, здравни и потребителски въпроси, образование, младеж и култура, рибарство и определени въпроси, засягащи земеделието, които не се разглеждат от Специалния комитет по земеделие (SCA).

КОРЕПЕР се председателства съответно от постоянния представител или от заместник-постоянния представител на държавата-членка, която е председател на ЕС. Освен при изрично решение на Съвета или КОРЕПЕР същото се отнася и за комитетите и работните групи. От друга страна, когато се провеждат подготвителни заседания за Съвета и те са в определен състав, който заседава веднъж на всеки шест месеца, а конкретното подготвително заседание е през първата половина на този шестмесечен период, заседанията на комитетите (без КОРЕПЕР) и на работните групи се председателстват от представители на страната, която ще предсе-

дателства съответното заседание на Съвета. Същото се отнася и при разглеждане на определен материал (досие), който по същество ще бъде работен през шестте месеца на следващото Председателство, като подробностите се уреждат в споразумение за сътрудничество между настоящото и следващото Председателство. По аналогичен начин стои и въпросът с разглеждане на бюджета за определена финансова година - Председателството се поема от представител на държавата-членка, която ще поеме Председателството през втората половина на годината преди въпросната финансова година. Няколко дена преди заседанието на КОРЕПЕР Председателството приема проект на дневен ред.

Заседанията на КОРЕПЕР I и II се подготвят съответно от **Група Мертенс** и **Група Античи** (в тях участват представители на постоянните представителства на държавите-членки) обикновено на заседания в деня преди срещата на КОРЕПЕР. На тях се обсъжда дневния ред, както и съдържанието на точки „I“ и „II“. Точки „I“ се отнасят до въпроси, които по принцип не изискват обсъждане, тъй като е постигнато съгласие на ниво работна група и се изисква само формалното им одобрение. Точки „II“ изискват обсъждане, когато КОРЕПЕР постигне съгласие по подобна точка, тя се включва като част „А“ в дневния ред на Съвета.

КОРЕПЕР приема процедурни решения по въпроси, които са били включени в проекта на дневен ред поне три работни дни преди заседанието. С единодушно решение на комитета този срок може да не бъде спазен. Възможните процедурни решения са: 1) за провеждане на заседание на Съвета на място различно от Брюксел и Люксембург; 2) разрешение за представяне на копие или извлечение от документ, приет от Съвета при съдебни спорове; 3) решения за провеждане на публични дебати; 4) решения за публичност на резултатите от гласуването, когато това не е изрично предвидено; 5) решения за прилагане на писмената процедура; 6) одобряване или изменение на Протокола от заседание на Съвета; 7) решения за публикуване в *Официален вестник на ЕС*; 8) за извършване на консултации с институции или организации; 9) решения за определяне или удължаване на срока за консултации с институции или организации; 10) за удължаване на сроковете по чл. 251(7) от ДЕО; 11) одобряване на текста на писмо, което ще се изпраща на институция или организация.

Ако някой от членовете на Съвета счита, че даден проект за процедурно решение на КОРЕПЕР предизвиква въпроси по същество, проектът за решение се представя в Съвета.

Други комитети

На същото ниво като КОРЕПЕР функционират и други комитети. Съгласно Договорите са създадени няколко специални комитета за координиране дейностите на Съвета в конкретни области, но без да отнемат специалната подготвителна

роля на КОРЕПЕР.

Комитетът по политиката и сигурността (англ.: *Political and Security Committee*), известен и като КОПС (от френския акроним COPS), наблюдава международната обстановка в областите, включени в Общата външна политика и политиката на сигурност, включително Европейската политика за сигурност и отбрана. КОПС подпомага изготвянето на общи политики (дава становища по молба на Съвета или по собствена инициатива) и наблюдава спазването на приетите политики. КОПС има право да взема оперативни решения за прилагане на операции за управление на кризи. Комитетът се състои от старши служители, често с посланически ранг от националните министерства на външните работи, които са установени в Брюксел и се базират в постоянните представителства на държавите-членки. Комитетът заседава най-малко два пъти седмично и може да се събира и във формат политически директори, които се срещат по няколко пъти на неформални срещи по време на всяко Председателство. КОПС заседава рано сутринта в деня на заседание на Съвета по общи въпроси и външни отношения, като неговите членове присъстват и на самото заседание на Съвета. Върховният представител за общата външна политика и политиката на сигурност редовно участва в заседанията и съгласно Договора от Ница има право да председателства Комитета най-вече в кризисни ситуации. Европейската комисия също участва в работата на комитета чрез старши служители от Генерална дирекция „Външни отношения“.

Комитетът по член 36 или **КАТС** (от френския акроним **CATS**) е създаден с член 36 от Договора за Европейския съюз. Този комитет има координиращи функции в областта на полицейското и съдебно сътрудничество, дава становища на Съвета и съдейства за подготовката на вземане на решения в областта на полицейското и съдебно сътрудничество. Комитетът координира и контролира дейността на работните групи, които се отчитат пред него. КАТС подпомага подготовката на дискусиите в Съвета по въпроси, свързани с полицейското и съдебното сътрудничество и представя становища по искане на Съвета и по собствена инициатива. Комитетът докладва пред Съвета по правосъдие и вътрешни работи чрез КОРЕПЕР II, като Комитетът на постоянните представители има последната дума по всички въпроси от дневния ред на Съвета. КАТС се състои от старши служители от министерството на правосъдието или на вътрешните работи на всяка от страните-членки на ЕС. От ЕК се изисква да участва в заседанията на КАТС (които се провеждат обикновено веднъж месечно).

Икономическият и финансов комитет (англ.: **EFC**) е създаден по силата на чл. 114 от Договора за ЕО и е част от общата политическа структура на ЕС наред с Еврогрупата и Европейската централна банка. Задачите на Комитета са свързани с разглеждане и докладване на икономическата и финансова ситуация в държавите-членки и в ЕО. Той наблюдава движението на капитали и свободата на плащания в

рамките на ИПС и подпомага подготовката на ЕКОФИН в областта на макроикономическата политика. Комитетът заседава на няколко нива. Най-високото включва по двама представители на държава-членка (старши експерт от министерството на финансите или икономиката и подуправител на централната национална банка), както и по двама представители на ЕК и ЕЦБ. Заседава обикновено веднъж месечно при подготовката на заседанията на ЕКОФИН. В други случаи комитетът е съставен от представители на хазната и служители на ЕК и ЕЦБ. Председателят на Икономическия и финансов комитет е с двугодишен подновяем мандат и се избира сред членовете на комитета. Секретариатът на комитета не е базиран в администрацията на Съвета, а е част от ЕК.

Комитетът по член 133 се занимава с въпроси на международната търговска политика и представлява важна връзка между Съвета и Комисията в международните търговски и тарифни преговори и най-вече във втората от трите фази на вземане на решения в тази област (трите фази са: политическо решение на Съвета, което дава пълномощие на ЕК за договаряне на определено споразумение; договаряне на споразумението от ЕК в тясно сътрудничество и консултации с Комитета по чл. 133; сключване на споразумението от Съвета). Комитетът заседава на две нива. Членовете, които са отговорни за общата политика са старши служители от националните министерства на търговията, външните работи или икономиката (в зависимост от националното разпределение на ресурса). Всеки един от тях разполага със свой заместник, който е от постоянното представителство в Брюксел и с екип от експерти. В заседанията, които се провеждат обикновено веднъж месечно участва и генералният директор на ГД „Търговия“ на ЕК. На ниво заместници комитетът заседава ежеседмично и се занимава с практическите въпроси, а не с определянето на общата политика.

Специалният комитет по земеделие (SCA или CSA, съгласно акронимите на английски и френски) подготвя въпросите, с които се занимава Съветът по земеделие и рибарство в частта за Общата селскостопанска политика. Комитетът се състои от старши служители на земеделските министерства на държавите-членки, които заседават ежеседмично. Освен с подготовката на редовните ежеседмични заседания на Съвета по земеделие и рибарство, комитетът разглежда работата на над 25 работни групи и около осемдесет подгрупи (по една за всеки продукт, който е обект на Обща организация на пазара). Комитетът се отчита директно пред Съвета по земеделие и рибарство. Специалният комитет по земеделие е единственият комитет освен КОРЕПЕР, който може да подготвя точки „А“ за дневния ред на Съвета (точки, които се приемат без дискусия). Ето защо Специалният комитет играе същата роля в областта на селското стопанство, каквато играе КОРЕПЕР в други области. По част от въпросите КОРЕПЕР е запазил своята роля при подготовката на заседанията на Съвета по земеделие и рибарство - главно въпроси, които не са от

чисто земеделско естество (предложения за хармонизиране на законодателството, финансови аспекти на земеделските предложения, търговията със земеделски продукти с трети страни).

Работни групи и комитети към Съвета (англ.: Council Preparatory Bodies)

След изготвянето на съответното предложение Европейската комисия го внася в Генералния секретариат на Съвета, който го препраща на държавите-членки и го публикува на своята интернет страница. Същевременно Председателството решава в коя от над 250-те работни групи и комитети към Съвета да бъде разгледан съответният въпрос, преди да бъде внесен в КОРЕПЕР. Работните групи се състоят от представители на държавите-членки, обикновено от съответното постоянно представителство в Брюксел или експерти от столицата. Да вземем за пример Германия, която е една от страните с най-големи постоянни представителства - в 75% от случаите в работните групи участват служителите от Постоянното представителство в Брюксел, а в 25% от случаите - експерти, изпратени от Берлин).

Работата в работните групи зависи до голяма степен от естеството на дейността и правилата на групата. Някои заседават на определени интервали, други само при нужда. На заседание, на което за пръв път се обсъжда определен въпрос, се кани и вносителят на предложението (обикновено Комисията), а в обсъждането, освен представителите на държавите-членки, участват и представители на Комисията. Заключениеята от дискусиата служат за основа на доклада от заседанието, който се изготвя от Генералния секретариат на Съвета.

Комитетите и работните групи могат да се създават от или със съгласието на КОРЕПЕР с цел да се извърши определена подготвителна работа или проучвания. Само комитетите и работните групи, включени в специален списък от Генералния секретариат, могат да заседават като подготвителни органи на Съвета. Различните, но тясно свързани експертни сектори са представени в подгрупи на работната група. Нови и важни технически въпроси се насочват като подгрупа към компетенциите на съществуващи работни групи, а в по-редки случаи се създават нови постоянни или *ad hoc* работни групи. *Ad hoc* работните групи се закриват при изпълнение на мандата си. Работните групи се свикват само когато обективните срокове го изискват и съществува съществен дневен ред. Председателството се въздържа от свикване на работни групи с дневен ред за половин ден и е отговорно за наличието на съществен целодневен дневен ред за заседанията, освен в случаите на спешност.

Ефективно провеждане на дискусиата

Председателството е отговорно за прилагането на Устройствения правилник на Съвета (англ.: *Rules of Procedure*), както и на методите на работа в Съвета след

последното разширяване на ЕС.

За да осигури правилното протичане на дискусиите, Председателството може да предприеме съответните мерки за оптимално използване на времето. Те са свързани с: 1) ограничаване броя на представителите на съответна делегация в залата при обсъждане на определена точка и решение дали да се разреши отварянето на допълнителна стая (*англ.: Overflow Room*); 2) определяне реда, по който ще се разглеждат точките и определяне времето за дискутиране по тях; 3) организиране на времето, отделено за дискусии по определен въпрос, чрез ограничаване на времето за изказване и определяне на реда, в който може да се взема думата; 4) изискване от делегациите да представят в писмен вид предложенията си за промени на дискутирани текстове до определена дата, придружени от кратко обяснение; 5) делегациите, които имат идентични или сходни позиции по определена точка, текст или част от текст, да изберат само един представител, който да изрази общата им позиция, или тя да бъде изразена в писмен вид преди заседанието.

Председателството се подпомага (и замества, когато е необходимо) от представителите на държавата-членка, която ще поеме следващото Председателство.

Председателството организира заседанията на комитетите и работните групи така, че техните доклади да са достъпни преди заседанията на КОРЕПЕР, на които ще се разглеждат, за да могат да се изпратят своевременно на делегациите. Освен при спешност, Председателството отлага разглеждането на проекти на законодателни актове, по които съответният комитет или работна група не е приключил дискусиите си поне пет работни дни преди заседанието на КОРЕПЕР.

Специалните правила за работа в Съвета след последното разширяване на ЕС включват следното:

Подготовка на заседанията:

1. Председателството допуска даден материал да се представи пред КОРЕПЕР от работна група или комитет, само когато има разумни възможности за напредък или за изясняване на позициите. И обратното – материали могат да бъдат изпращани повторно на работна група или комитет, само когато е необходимо за разрешаване на добре дефинирани въпроси.
2. Председателството предприема мерки за напредък на работата между заседанията. Със съгласието на работната група или комитет, то може да проведе консултации по специфични проблеми, за да бъдат представени пред работната група или комитет възможни решения на проблема. Също така може да провежда писмени консултации, като изисква делегациите да отговарят на предложения в писмена форма преди следващото заседание.
3. Когато е целесъобразно, делегациите излагат позициите си в писмена

форма преди заседанието. Когато това включва предложения за промяна на текст, делегациите предлагат конкретни текстове. Когато това е възможно, писмените позиции на делегации, които имат идентични позиции, се подават съвместно.

4. КОРЕПЕР избягва да разглежда въпроси, които са обсъждани в работните групи след началото на подготовката за неговото заседание. Това се отнася в частност до точки „I“, до информация за организацията и реда на работа, както и до дневния ред и организацията на предстоящо заседание на Съвета. Когато е възможно, делегациите повдигат „други“ въпроси при подготовката на КОРЕПЕР, а не на самото заседание на Комитета.
5. При подготовката на заседание на КОРЕПЕР, Председателството представя на делегациите възможно най-рано необходимата информация, включително информация за това какво очаква да постигне Председателството от дискусиите по всяка отделна точка. Председателството насърчава делегациите да обсъждат помежду си позициите, които те възнамеряват да защитават на заседанието на КОРЕПЕР. В този контекст Председателството финализира дневния ред на КОРЕПЕР и ако обстоятелствата го налагат може да свиква по-често групите, които подготвят заседанието на КОРЕПЕР.

Провеждане на заседанията:

6. В дневния ред на Съвета могат да бъдат включвани точки, свързани с планирани нови инициативи, представени от ЕК или от член на Съвета.
7. Председателството се въздържа от включване в дневния ред на КОРЕПЕР на точки, които са само за сведение. Подобна информация (например за резултатите от заседания в друг формат, с трета страна или с друга институция и т.н.) следва да се представя на делегациите при подготовката на заседанията на КОРЕПЕР (по възможност в писмена форма) и да не се обсъжда по време на самото заседание.
8. В началото на заседанието Председателството предоставя допълнителна информация относно провеждането на заседанието и определеното за всяка точка време. Председателството се въздържа от дълги въстъпления и повтаряне на информация, която е вече известна на делегациите.
9. В началото на обсъждането по дадена точка Председателството осведомява делегациите за максималната продължителност на техните изказвания, които в повечето случаи не трябва да надвишават 2 минути.
10. Изказвания по даден въпрос от всички държави-членки (*англ.: Full Table Rounds*) по правило не се разрешава. Това може да се случи само при изключителни обстоятелства при обсъждането на специфични въпроси. Тогава Председателството определя лимит на изказванията.

11. Председателството се фокусира върху обсъжданията и изисква делегациите да реагират на компромисни текстове или на специфични предложения.
12. По време на заседанията Председателството се въздържа от дълги обобщения на дискусиите и се ограничава до кратко обобщаване на постигнатите резултати (по същество и/или процедурни).
13. Делегациите се въздържат от повтаряне на съображения, които вече са споменати от преждеговоривши. Техните изказвания трябва да са кратки, конкретни и по същество.
14. Делегациите, които имат сходни позиции, се насърчават да провеждат консултации и да представят общата си позиция по даден въпрос чрез един-единствен говорител.
15. При обсъждане на текстове делегациите правят конкретни предложения за промени в писмена форма, а не представят просто своето несъгласие с определено предложение.
16. Делегациите се въздържат от вземане на думата, когато са съгласни с дадено предложение - в този случай мълчанието се приема за съгласие.

Качество на подготовката на актовете

Правната служба на Съвета е отговорна за проверката на качеството на новите предложения и на проектите на актове на подходящ етап, както и за представяне на предложенията пред Съвета и неговите органи, съгласно **Междунституционалното споразумение** от 22.12.1998 г. Приети са и разпоредби за формата на актовете (регламентите, директивите, решенията, препоръките и мненията). Членовете на Съвета трябва да изразят становище по представени предложения за кодификация (предложения за обединяване и консолидиране на вече съществуващо законодателство) в срок от 30 дни от тяхното разпространение от Генералния секретариат.

Структура на Генералния секретариат на Съвета на Европейския съюз

Генерален секретар/ Върховен представител

Заместник-генерален секретар

Личен кабинет

Правна служба

Генерална дирекция А – Личен състав и администрация

Генерална дирекция В – Земеделие и рибарство

Генерална дирекция С – Вътрешен пазар, конкуренция, промишленост, изследва-

ния, енергетика, транспорт, информационно общество

Генерална дирекция Е – Външно-икономически отношения, Обща външна политика и политика за сигурност

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

Заклучения

- Съветът продължава да бъде най-влиятелната институция, без одобрението на която не може да се приеме нито един акт на Европейския съюз.
- Съветът е институцията за национално представителство и лобиране. Структурите на гражданското общество могат да оказват влияние и да участват в процеса на работа на Съвета чрез националните правителства и техните представители в отделните работни групи, комитети и формати на Съвета.
- Участието на СГО в работата на Съвета може да се осъществява единствено чрез сътрудничество с отделните министерства и с правителството като цяло при подготовката на националните позиции, които се представят в Съвета.
- Най-ефективното ниво на влияние в Съвета е в началните етапи на първоначално обсъждане на предложенията на Комисията в работните групи към Съвета. Необходимо е доброто познаване на предложенията на Комисията още на етапа на тяхното първоначално депозиране в Съвета (и Парламента). Този етап е пряко свързан с активното участие на СГО в процеса на обсъждане на проектите в ЕК преди тяхното официално представяне пред другите институции.
- Ефективното партньорство с националните институции изисква добро познаване на тяхната работа и механизма на координиране на участието на българската страна (представявана от изпълнителната власт) в работата на Съвета и на ЕК.
- Най-ефективният способ за сътрудничество и влияние е в етапа на подготовка на първоначалните национални позиции – много по-трудно е да се повлияе на оформената държавна позиция, представяна в Европейския съвет от министър-председателя или държавния глава.

- Въпреки че Комисията е единственият орган, който има законодателна инициатива, държавите-членки могат да я информират за свои предложения и искания. Това може да стане ако държавата-членка сама или съвместно със Съвета изпрати до Комисията своите искания и предложения.

1.6. ДРУГИ ОРГАНИ И ИНСТИТУЦИИ

Европейският съд (Съдът на Европейските общности) се състои от по един съдия от всяка държава-членка. Целият пленум заседава рядко. Европейският съд работи предимно посредством камари от трима или петима съдии.

На разположение на Европейския съд са т.нар. *генерални адвокати (Advocates General)*, чиято задача е да предложат обективно и независимо становище за случаите, които са внесени в съда.

Главната задача на съда е да следи зачитането на правата в ЕС при тълкуването и прилагането на Договорите и на актовете, приети от съответните органи. Решенията на съда са задължителни за държавите-членки.

Дейността (юрисдикцията) на Европейския съд включва преди всичко:

- Предварително решение (*preliminary ruling*) по преюдициални въпроси със задължително тълкуване на правото на ЕС за националните съдилища
- Обяснение на правата и задълженията на органите на ЕС в техните взаимовръзки и на правните отношения между държавите-членки на ЕС
- Проучване на съвместимостта на вторичното европейско право с първичното право и всеобщите договорни принципи
- Проверяване на валидността на определени решения на Съвета, ЕП или ЕК
- Процедури с цел да се провери спазването от държавите-членки на задълженията, произтичащи от законодателството на ЕС

Европейският съд няма юрисдикция в областта на втория стълб и има само ограничена юрисдикция в рамките на третия стълб.

Първоинстанционният съд е компетентен за жалби на физически и юридически лица, както и има юрисдикция над случаите, които се отнасят към запазените марки на Общността. Първоинстанционният съд се състои от по един съдия от всяка държава-членка.

Европейският съд и Първоинстанционният съд се намират в Люксембург.

На 2 ноември 2004 г. (след влизането в сила на Договора от Ница) към Европейския съд и Първоинстанционния съд е създаден и специализираният Съд на публичната служба, който се занимава със споровете между Общностите и техните служители. Тези спорове се отнасят не само до въпросите, свързани със същинските трудови правоотношения (възнаграждение, развитие на кариерата, назначаване, дисциплинарни мерки и пр.), но и до режима на социално осигуряване (болест, старост, инвалидност, трудова злополука, семейни помощи и пр.).

Трябва да се прави разлика между Европейския съд и Европейския съд по правата на човека, който заседава в Страсбург и е създаден съгласно Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа.

Европейската сметна палата проверява счетоводните отчети и документи в бюджета на ЕС. Всяка държава-членка има по един представител в Сметната палата.

Комитетът на регионите е консултативен орган с обща численост 344 души, който се състои от представители, избрани на регионално и местно ниво. България има 12 представители в комитета.

Икономическият и социален комитет (ИСК) е консултативен орган с обща численост 344 души, който се състои от представители на различни икономически и социални групи. България има 12 представители в комитета.

Европейската централна банка (ЕЦБ) отговаря за валутната и парична политика в Еврозоната. Заедно с националните централни банки тя съставлява Европейската система на централните банки (ЕСЦБ). Централните банки на страните, които не са въвели общата валута - Великобритания, Дания, Швеция и новоприсъединилите се държави-членки, с изключение на Словения (от 2007 г.) и Малта и Кипър (от 2008 г.), са членове на ЕЦБ със специален статут. На тях им е позволено да провеждат собствена парична политика и те не участват в процеса на вземане на решения в Еврозоната.

Европейският омбудсман се занимава с жалбите на гражданите срещу административните действия, на който и да е от органите или институциите на ЕС. В момента длъжността омбудсман изпълнява Никифорос Диамандорус.

Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) чрез своите дейности (на първо място финансирането на инвестиционни проекти) помага за изпълнението на целите на ЕС. Всички държави-членки участват в капитала на ЕИБ със свои дялове.

Заклучения

- Извън триъгълника на формиране на решенията в ЕС (ЕК, ЕП и Съвета) функционират два вида институции и организации – със съвещателни (консултативни) функции и отговарящи за контрола по прилагането на политики.
- Двете основни организации със съвещателни функции – Комитетът на регионите и Икономическият и социален комитет - са по дефиниция мястото за активно представителство на интересите на гражданското общество.
- Комитетът на Регионите е институцията за представителство на регионалните и местни интереси. В него се излъчват национални представители на регионалните и местни власти. Възможностите за участие на СГО са свързани с осъществяване на сътрудничество и контакти с представителите (България има 12 представители) на Комитета.
- Икономическият и социален комитет от своя страна е институцията за представителство на различните граждански интереси – бизнес, социални и т.н. Тук представителството също може да се осъществи чрез сътрудничеството с членовете на Комитета (българските представители са 12).
- Тези две институции имат само съвещателни функции, така че те са по-скоро инструмент за лобиране пред Европейския Парламент и Съвета на ЕС.
- Европейският съд (включително Първоинстанционният съд), Европейската сметна палата и Европейският омбудсман са институции, които са натоварени с контрола по изпълнението на приеманите политики. Тяхната работа включва подаването на сигнали за нарушения на европейското законодателство.
- По особена е ролята на Европейския съд. Наред с останалите му правомощия, той следи и за правилното изпълнение на задълженията и функциите на институциите. Съдът има правомощието да оценява до каква степен приеманите от Съвета актове отговарят на правилата и нормите на първичното законодателство в ЕС, тоест на учредителните договори.
- Тази особеност на съда дава възможност на гражданите на държавите-членки, включително на структурите на гражданското общество по съдебен път да се намесят за отмяна на определени разпоредби или актове, приети от институциите на ЕС в противоречие с учредителните договори.
- Този подход обаче е последващ и е само контролен - важна функция на СГО за гарантиране на законността на провежданата от ЕС политика, но не и пряк инструмент за въвличане на СГО в процеса на подготовка на по-

литики. Още повече, че чисто юридическите процедури пред съда на са свързани с политическо влияние.

- По аналогичен начин Европейската сметна палата и Европейският омбудсман отговарят за спазването от институциите на определени норми и правила на европейското законодателство и са също важен инструмент за провеждане от страна на гражданското общество на активен контрол, но не могат да спомогнат на етапа на формулиране на политики (освен ако дадена институция не е спазила своите задължения по процедурата за изготвяне на акта).
- ЕЦБ също е орган със специфична роля. Поради пълната независимост на националните банки, които съставляват ЕЦБ, възможностите за външно влияние в тази институция са сведени до минимум. Единственият способ за участие на СГО в провежданата от ЕЦБ политика е чрез партньорство със съответните национални централни банки, които обаче също са много чувствителни на тема външно влияние.

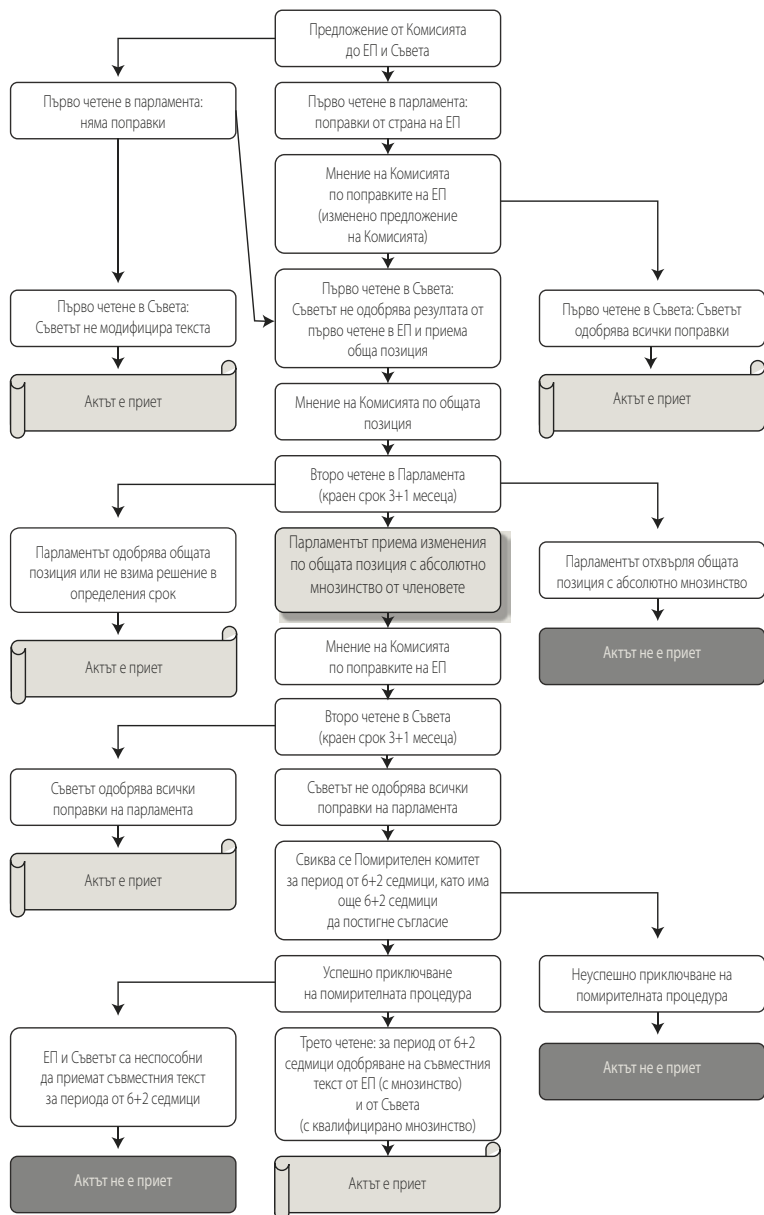
2. ПРОЦЕСЪТ НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

2.1. ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ПЪРВИЯ СЪЛЪБ

Част от първи сълб, т.е. сълба на Европейските общности, са преди всичко: митническият съюз, единният вътрешен пазар (основан на четирите свободи на движението на стоки, хора, услуги и капитал), общата селскостопанска политика, транспортът и трансевропейските мрежи, образованието, изследванията и развитието на технологията, здравеопазването и защитата на потребителите, опазването на околната среда, социалната политика, културата на народите в Европа, икономическата и парична политика, съдебното сътрудничество по гражданските въпроси, миграцията, бежанската и визова политика и някои въпроси по Шенгенското споразумение.

Процес на вземане на решения в първия стълб				
Предложения на ЕК	В първия стълб Съветът може да взема решения само въз основа на предложението на ЕК, която има изключителното право на инициатива. ЕК може когато и да е да промени или да оттегли своето предложение, докато Съветът не вземе решение.			
Обсъждане в Съвета Работни групи ▼ КОРЕПЕР ▼ Съвет	След като предложението на ЕК стигне до Съвета, то се изпраща до съответната Генерална дирекция в Съвета. В повечето случаи предложението се предава на работна група за обсъждане. След обсъждането в работната група предложението се внася в КОРЕПЕР. Съветът или приема предложението на ЕК в непроменен вид, или изисква промени от ЕК, или променя сам предложението (нужно е единодушие в случай, че ЕК не се съгласи с промените), или отхвърля предложението, или не решава (ако предложението е ненужно или нежелано).			
Паралелно обсъждане в ЕП в зависимост от процедурата	Процедура на сътрудничество	Процедура на съвместно вземане на решения	Консултативна процедура	Процедура на съгласие на ЕП
	ЕП участва в две консултации, а в някои случаи Съветът трябва да приеме неговите забележки	Съветът и ЕП трябва да стигнат до законодателно съгласие. Това означава, че съгласието в Съвета не е гаранция за одобряване на актовете, а е необходимо и съгласие на ЕП	Съветът трябва да консултира ЕП, но не е задължително да се съобразява с неговото становище	ЕП има правомощието да приеме или да отхвърли документа, но не може да го промени
	Икономически и паричен съюз	Все по-голяма част от законодателството (включително вътрешния пазар)	В рамките на общата селскостопанска политика	Приемане на нови държавичленки на ЕС; Договори за присъединяване; Промени, които влияят на бюджета
Правно и лингвистично оформление	Юрист-лингвистите правят окончателна редакция, заключителна ревизия на текста на одобрените документи на различните официални езици на ЕС, за да бъдат публикувани в Официален вестник.			

Процедура по съвместно вземане на решения



Хронологично най-рано възникналата процедура за вземане на решения е *консултативната процедура*. В тази процедура Европейският парламент има най-малко правомощия, а Съветът не е задължен да се съобразява със становището на ЕП.

Процедурата на съгласие също се прилага рядко и при строго определени случаи, в т.ч. при вземането на решение за присъединяване на нови държави към ЕС.

Процедурата на сътрудничество е следващата процедура, при която Европейският парламент има по-сериозни правомощия. Понастоящем тази процедура се прилага рядко, тъй като повечето решения към момента се вземат с процедурата на съвместно вземане на решения.

Процедурата на съвместно вземане на решения се въвежда в европейската практика след горепосочените процедури, но към настоящия момент тя е най-често използваната. В нейните рамки както Съветът, така и Европейският парламент имат решаваща роля за вземането на съответното решение - то не може да бъде одобрено без съгласието на някоя от тези две институции.

Когато Съветът не приеме всички предложения за поправки от ЕП в рамките на процедурата на съвместно вземане на решения, направени по време на второто четене, Председателството след постигане на споразумение с ЕП свиква в срок от шест седмици обсъждане на помирителния комитет.

Различните фази на процеса на преговори (вътрешно подготвително обсъждане, тристранно обсъждане, обсъждане на помирителния комитет) се провеждат непосредствено една след друга (и в рамките на същия ден). Преговорните кръгове може да се повтарят по същия начин, както и паралелните повече или по-малко официални обсъждания, с цел да се стигне до споразумение. В срок от шест седмици (с възможност за продължение с още две седмици) би трябвало да се стигне до споразумение, което отново в рамките на шест седмици трябва да бъде прието от Съвета и ЕП. Повече информация за помирителния комитет е представена по-долу. Цялата процедура на съвместно вземане на решения не трябва да продължава по-дълго от 14 месеца.

Поради дългия и труден законодателен процес при процедурата по съвместно вземане на решения, стремежът е да се постигне съгласие с ЕП и актът да бъде приет на възможно по-ранен етап, тоест да се избягва стигането до трето четене. В предишния мандат на ЕП (1999 – 2004) 28% от всички приети актове са приети на първо четене, 50% на второ четене и едва 22% на трето четене (с използване на помирителен комитет).

Тристранно обсъждане и неофициално обсъждане

Преди самото начало на процедурата по съвместно вземане на решения се провеждат подготвителни дискусии между представители на Съвета, ЕП и ЕК (*триалози*). В тези неформални тристранни дискусии Съветът в повечето случаи е представяван от председателя на съответния формат на КОРЕПЕР, както и от служители от секретариата на Съвета. Самите държави-членки не участват в преговорите. Въпреки това е прието представителят на Съвета, който подробно информира за развитието на обсъжданията, да бъде излъчван въз основа на мандат, одобрен от държавите-членки. Възможно е присъствието на експерти от председателстващата страна. ЕП е представяван от председателя на съответния постоянен комитет заедно с пресекретаря по съответния въпрос, а ЕК е представена от съответната Генерална дирекция и изпълнява функциите на помирителен фактор и експерт, без да е участник в преговорите.

Освен тристранните срещи се провеждат и технически обсъждания или неофициални преговори, в които участва председателят на съответната работна група в Съвета или председателят на КОРЕПЕР и представител на ЕП (понякога и на ЕК). Разликите между споменатите типове срещи постепенно се заличават, въпреки че тристранните преговори остават най-официални. Всички преговори с ЕП са организирани чрез *Отдела за съвместно вземане на решения* в секретариата на Съвета.

Помирителен комитет

След края на неофициалните тристранни преговори започва формалната помирителна процедура. Обсъжданията на помирителния комитет се предшества от вътрешна дискусия между делегатите. След това обикновено следва обсъждане, което по своята форма отговаря на тристранните срещи, но на по-високо равнище. Съветът се представлява от председателя (съответния министър), ЕК от съответния комисар, а ЕП от някой от заместник-председателите си, който е председател на парламентарния помирителен комитет. Съпредседатели на помирителния комитет са Съветът (председателят му) и ЕП (зам.-председателят). Помирителният комисар има на разположение шест седмици за постигане на споразумение с възможност за продължение с още две. Резултатът от помирителната процедура трябва да бъде приет от Съвета и ЕП до шест седмици след нейното приключване.

Прилагане на процедурите по съвместно вземане на решения

Съвместното вземане на решения се прилага в 37 области, включително при свободното движение на хора, правото на установяване, услугите, други обла-

сти на вътрешния пазар, образованието (*насърчителни мерки*), политиката за защита на потребителите, трансевропейските мрежи (*указания*), околната среда (*обща програма за действие*), културата (*насърчителни мерки*), науката (*рамкова програма*), социалното включване, общественото здраве, борбата с финансови злоупотреби, инициативите за премахване на дискриминацията, правното сътрудничество в наказателните дела, дейностите, свързани с координацията на икономическите политики, дейности по отношение на социалното сближаване (*кохезия* - извън Структурните фондове), мерките, свързани с някои въпроси по Шенгенското споразумение.

Икономически и паричен съюз (англ.: *Economic and Monetary Union*)

Част от първия стълб е и Икономическият и валутен съюз. Неговата същност е категоричното фиксиране на обменните курсове на различните валути, въвеждането на единната валута ЕВРО и на единната валутна и парична политика, която Европейската централна банка провежда на наднационално ниво. В момента в ИПС членуват Австрия, Белгия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Словения, Финландия, Франция и Швеция, а от 01.01.2008 г. към тях се присъединяват Малта и Кипър. Условието за встъпване в членство е изпълнението на т.нар. **Маастрихтски конвергентни критерии**:

- Размерът на инфлацията в съответната страна следва да не надвишава с повече от 1,5 процентни пункта средната стойност на инфлацията в трите държави-членки с най-стабилни цени в течение на годината преди прегледа на изпълнението на критериите;
- Съотношението между планирания или фактическия бюджетен дефицит и БВП по пазарни цени следва да не надвишава 3%;
- Съотношението между държавния дълг и БВП по пазарни цени следва да не надвишава 60%, освен ако това съотношение намалява достатъчно и доближава тази стойност със задоволителни темпове;
- Средният дългосрочен лихвен процент в страната за период от една година преди осъществяването на прегледа следва да не надвишава с повече от 2 процентни пункта лихвените проценти в трите държави-членки с най-добри показатели в областта на ценовата стабилност;
- Спазване на нормалните граници на отклонение в съответствие с валутнокурсния механизъм на ЕС в продължение на най-малко две години, без да е осъществявано девалвиране спрямо националната валута на всяка от останалите държави-членки.

България прие задължението да се присъедини към ИВС. До влизането в ИПС България ще има статут на държава-членка с право на изключение (**дерогация**).

2.2. ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ ВЪВ ВТОРИЯ СЪЛБ

Вторият сълб, т.е. сълб Обща външна политика и политика на сигурност включва:

- Защита на общите ценности и интереси;
- Засилване на сигурността и защита на цялостта;
- Международно сътрудничество;
- Мирни действия;
- Помощ за трети страни.

Механизмите на Общата външна политика и политиката на сигурност се различават от първия сълб по това, че формирането и реализацията им се опират на държавите-членки, т.е. на Съвета и неговите подготвителни органи (съответните работни групи и комитети). За приемането на решението следователно се използва т.нар. **междуправителствена форма на сътрудничество**.

ЕК е свързана с Общата външна политика и политиката на сигурност, право на инициатива обаче освен нея има и всяка държава-членка (за разлика от първия сълб). В практиката инициативите идват преди всичко от страна на Председателството, държавите-членки или Върховния представител за Общата външна политика и политиката за сигурност.

ЕП е консултиран от Председателството за принципните промени в рамките на Общата външна политика и политиката за сигурност и е информиран за тяхното развитие. ЕП също може да задава въпроси на Съвета, да дава препоръки и всяка година (по правило през юни) да организира дебати по тези две политики.

Въпросите, свързани с Общата външна политика и политиката на сигурност, не влизат в юрисдикцията на Европейския съд.

Съветът решава с единодушие въпросите на Общата външна политика и политиката за сигурност с три изключения:

- Решенията, основани на обща стратегия, се приемат с квалифицирано мнозинство;
- Решенията за прилагане на общи действия и позиции се приемат с квалифицирано мнозинство;
- Процедурните въпроси се приемат с обикновено мнозинство.

Въпросите от военен характер и тези, които са свързани с отбраната, винаги трябва да се приемат с единодушие. Държавите-членки могат също така да приложат национално условие и да се противопоставят на някои от тези решения. В този случай единодушно решава Европейският съвет.

Инструменти на Общата външна политика и политиката за сигурност

Европейският съвет одобрява общи стратегии (*англ.: common strategies*) въз основа на препоръките на Съвета в областите от голям интерес за ЕС (например стратегията на ЕК спрямо Русия).

Стратегиите се прилагат чрез:

- Съвместни действия в специфични ситуации, в които ЕС определя оперативните инициативи за целесъобразни;
- Съвместни позиции (*англ.: common positions*). Това са рамкови документи, в които държавите-членки определят подхода на ЕС към някои тематични или географски въпроси (например санкциите срещу Югославия). Държавите-членки се грижат за това техните национални политики да са в хармония със съвместните позиции;
- Декларациите са публично заявени позиции, изисквания, респективно очакване от страните на ЕС във връзка с други държави или по въпроси от международен характер. Може да има декларации на ЕС, когато са одобрени от Съвета, или декларации на Председателството от името на ЕС, когато Съветът не се е събирал за одобрението им.

Връзките на ЕС с трети страни се реализират преди всичко чрез политически диалог, обсъждания на най-различно ниво, срещи на върха и чрез демарш. Политическият диалог протича с множество държави или групи държави по въпросите на международната политика. Поверителен характер имат демаршите, които издава в отношенията си с трети страни Председателството или Тройката (виж по-долу) от името на ЕС. Тяхната цел обикновено е да привлекат вниманието към въпроси за човешките права и демокрацията или към хуманитарни действия, свързани със страните, към които са насочени.

Действащи елементи в Общата външна политика и политиката на сигурност

Извън рамката на участниците в процеса по вземане на решения и по прилагането им в първия стълб (Европейския съвет, Съвета, КОРЕПЕР, работните групи),

във втория стълб има допълнителни участници:

Върховният представител за ОВППС (в момента Хавиер Солана) е същевременно и генерален секретар на Съвета. Той участва във формулирането, оформянето и реализацията на политическите решения в областта на ОВППС. Ако е необходимо, Върховният представител предприема действия в рамките на политическия диалог с трети страни по молба на Председателството и от името на Съвета.

Комитетът по политика и сигурност (КОПС) участва във формулирането на политиката в областта на външните отношения и сигурността. Дейността на КОПС включва мониторинг на международната ситуация, даване на становища на Съвета по негово искане или по собствена инициатива и същевременно контрол над прилагането на одобрените мерки. Той е централният орган за реагиране от страна на ЕС по отношение на кризи. КОПС също участва в диалога с НАТО за възможното използване на капацитета на Алианса за операциите на ЕС.

Специалните представители (*англ.: Special Representatives – SR*) имат определени правомощия, които се състоят главно в установяване и развитие на по-тесни контакти между ЕС, от една страна, и правителството на дадена трета страна или други участници в политическия процес в трети страни, от друга.

Тройката е оперативната формация за подкрепа на Председателството във връзка с външните дейности на ЕС, състояща се от представители на текущото Председателство и Върховния представител на ОВППС с включване и на ЕК. На Председателството същевременно помага държавата-членка, която ще поеме Председателството през следващия мандат.

Работната група **RELEX** решава институционалните и правните въпроси при прехвърляне на проблематиката между различните стълбове в областта на външните отношения – оформя концептуално окончателния вид на правилата за прилагане на заключенията на ОВППС.

Съгласно Договорите, държавите-членки трябва да участват максимално активно в реализирането на ОВППС. Всяка една от тях може да запознае Съвета с какъвто и да е проблем в тази област, включително и да предложи решението му. Секретариатът на Съвета, ЕК и столиците на държавите-членки са свързани чрез защитната комуникационна система COREU, която им позволява да обменят съобщения и да се консултират в реално време. Съгласуваността на становищата и на гледните точки на държавите-членки в рамките на ОВППС се осигурява от мрежата на т.нар. *европейски кореспонденти* (служители в националните министерства на външните работи).

Европейска политика за сигурност и отбрана

Договорът за ЕС също определя Европейската политика за сигурност и отбрана, която е свързана с всички въпроси, отнасящи се към сигурността, включително постепенното оформяне на обща политика на отбрана. ЕПСО в този контекст е част от ОВППС. ЕПСО е резултат от стремежа да се създаде автономна европейска сигурност, въпреки че в сегашната си форма тя не стига до специфични характеристики на политиката на сигурност и отбрана, която се прилага от държавите-членки и същевременно е в хармония с политиката, провеждана от НАТО. Едно от нейните настоящи преимущества е оформянето на европейска политика по въоръженията.

Основна задача на Европейската политика за сигурност и отбрана е ролята на ЕС при овладяване на кризи (т.нар. *Петербургски задачи* – хуманитарни и задгранични задачи и миротворчески операции). В последните години ЕПСО отбелязва динамично развитие, постепенно успява да преодолее националните разлики между държавите-членки.

2.3. ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ТРЕТИЯ СЪЛБ

След преместването на визовата политика и политиката за даване на убежище в първия сълб (с цел за създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие чрез Договора от Амстердам) т.нар. трети сълб се съдържа в глава VI от Договора за ЕС, която носи наименованието и обхваща **полицейско и съдебно сътрудничество по наказателните дела**. Областта на Правосъдието и вътрешните работи (ПВР) (англ.: *Justice and Home Affairs – JHA*) е разделена между първия и третия сълб.

Същността на междуправителственото полицейско и съдебно сътрудничество по наказателните дела е диалог, обща подкрепа и общо усилие, включително сътрудничеството между митническите и граничните служби, имиграционните служби, министерствата на правосъдието и полицията (в т.ч. чрез посредничеството на общия полицейски орган **ЕВРОПОЛ** със седалище в Хага).

Право на инициатива имат ЕК и държавите-членки и то във всички области на ПВР. Ролята на ЕП в третия сълб е сведена до консултиране на Председателството по всички въпроси, които имат задължителен характер за ЕС. ЕП организира редовно всяка година дебати за напредъка в областта на ПВР.

Европейският съд има ограничена юрисдикция – може например да проверява законността на приетите решения или да решава спорове между държавите-членки.

Инструменти в третия стълб

Съветът приема единодушно, с малки изключения, следните правни инструменти в областта на третия стълб:

- Общите позиции, които определят подхода на ЕС по даден въпрос;
- Рамковите решения за сближаване на законодателството и разяснителните инструкции на държавите-членки, които са задължителни само във връзка с целта, която трябва да бъде достигната;
- Решенията, които не могат да имат пряк ефект върху ПВР и се допълват от разяснителни мерки (дори в някои случаи е възможно да се приемат с квалифицирано мнозинство);
- Конвенциите (*англ.: conventions*), които трябва да бъдат приети в правния ред на държавите-членки в съответствие с вътрешнодържавните правила и политически процеси.

Шенгенско споразумение

Шенгенското споразумение от 1985 г., разгърнато подробно в разяснителна уговорка от 1990 г., е създадено извън рамките на ЕС. Шенгенското *acquis* е включено чрез Амстердамския договор в правната рамка на ЕО/ЕС (отчасти в първия, отчасти в третия стълб). Освен Ирландия и Великобритания, всички държави-членки на ЕС са подписали Шенгенското споразумение. Дания също е подписала протокол във връзка с прилагането на Шенгенското споразумение. Допълнително са включени Норвегия и Исландия.

Целта на споразумението е постепенното премахване на контрола върху движението на хора в общите вътрешни граници и улесняване на превоза и движението на стоки. Към най-важните мерки за сигурност принадлежат засилването на контрола на външните граници, хармонизацията на визовата и външната политика, полицейското и съдебното сътрудничество, съответно изграждането на т.нар. **Шенгенска информационна система (SIS)** с цел създаване на Шенгенско пространство без вътрешни граници. Смисълът на SIS е възможността автоматично да се пристъпва към записване на хора и стоки на граничните пунктове. Включването на новоприсъединилите се държави-членки изисква няколко години след присъединяването, в това число и по отношение на България.

Заключения:

- Процесът на вземане на решения в ЕС включва множество фази и участници. Поради това, единственият ефективен начин за представителство на интересите на гражданското общество е чрез участието на СГО на всич-

ки етапи от този процес. Особено важни са фазите преди подготовката на формално предложение от страна на Европейската комисия, както и експертните обсъждания в Работните групи и комитетите към Съвета, както и в Комисиите към Европейския парламент.

- Участието в този процес се провежда в условията на конкуренция. Структурите на гражданското общество представляват различни и често разнородни интереси, но не са единствените в процеса на обсъждане на проектните предложения. На всички етапи, позиции изразяват също и национални представители (излъчени от техните правителства експерти, дипломати и политици).
- В тази конкурентна среда единствената възможност за ефективно участие на СГО е чрез формиране на своеобразни коалиции за постигане на по-висока представителност на защитаваните от тях позиции.
- В този процес много важно е да се използва сътрудничеството с националните представители (от изпълнителната власт). Това предполага работа както с националните администрации, които подготвят правителствените позиции, така и с представители на съответните институции на ЕС.
- Процесите имат дългосрочен характер. От етапа на първоначалната идея за законодателна промяна до нейното окончателно приемане от Съвета и Парламента обикновено минават няколко години.
- Този факт изисква последователност и формиране на институционална памет сред Структурите на гражданското общество, които да им позволят активно да участват и реално да влияят на протичащите в ЕС политически процеси.
- Тези фактори изискват създаване на вътрешна координация между СГО за формиране на коалиции и създаване на ефективно сътрудничество с националната администрация. Постигане на съгласуваност и съвместни действия с други организации и институции както от нашата страна, така и от други държави-членки, а и на ниво ЕС.
- Възможността да се оказва влияние при вземането на решения в ЕС е свързана с доброто познаване на европейските институции, процедурите по които работят и начина по който функционират, както и на методите за въздействие върху тях.
- Изключително важно е и познанието на националните приоритети. От съществено значение е следенето на текущата работа на институциите, включително на предложенията, по които работи Европейската комисия или държавите-членки.

- Съвместната дейност с представители на други държави-членки по въпроси, по които има общи интереси, често е най-добрият начин за увеличаване на собственото влияние.

3. ЛОБИРАНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

При осъществяването на лобистка дейност, лобистите имат ясно определени цели, които се стремят да постигнат и добре обособена целева група, върху която се опитват да повлияят в процеса на вземане на решения. При една по-широка категоризация, лобистките цели могат да бъдат разделени на такива, които са в подкрепа на гражданското благосъстояние и такива, които представляват интересите на специфични браншови компании и организации. Лобистката дейност в полза на граждански интереси е призната и финансово подкрепяна от правителствата, тъй като такива групи (асоциации, компании) обикновено се освобождават от данъци. Целевите групи, върху които лобистите се опитват да окажат влияние, включват членове на парламента, тъй като те са представители на законодателната власт в демократичната държава. Партиите също принадлежат към предпочитаните от лобистите целевите групи, тъй като парламентите обикновено се състоят от членове на различни партии. В резултат от променливия баланс на силите между законодателната и изпълнителната власт в полза на последната, в демократичните държави правителствата се превръщат в основен обект на лобистко влияние. Напоследък с придобиването на по-голяма власт от страна на гражданските организации и преди всичко със засилващото се влияние на масмедията в цялостната комуникация, започват да се появяват нови и мощни групи за оказване на лобистко влияние. В този контекст обаче трябва да се спомене новото и много деликатно „лице на лобитата“. Тъй като лоби групите създават контакти между законодателната власт, публичната администрация и гражданите, които са засегнати положително или отрицателно от решенията, повлияни в по-малка или по-голяма степен от лобистки действия, отговорността на лобистите се увеличава. Осъществяването на лобистките цели има директно въздействие върху гражданите. Те от своя страна могат да подкрепят или да се противопоставят на такива лобистки действия.

Интересен е фактът, че лобирането в Съединените щати, където тези дейности са достигнали много високо ниво на развитие, има различно значение в сравнение с това в Европа като цяло и в Европейския съюз /ЕС/ в частност. В САЩ понятието „лобиране“ има положително звучене. Лобирането се счита за полезна и прозрачна дейност, която е официално регламентирана. В Европа обаче лобирането все още е свързано с отрицателния привкус на процес, който цели развитието на неконтролирана политическа манипулация. Много често лобирането се счита за процес, който е неправилен, или поне по-малко прозрачен, и в по-малка или по-голяма степен основан на корупция (*Woll, 2006*). Другата разлика произлиза от факта, че американското правителство обикновено не финансира организации с нестопанска цел, докато Европейската Комисия активно подкрепя създаването

на специфични групи по интереси. Освен това в САЩ е широко прието хората от бизнес средите да навлизат в правителствения сектор и обратното онези, които напускат правителството често започват работа в различни сфери на икономиката. Тези „въртящи се врати“ функционират само частично в Европейския съюз. Лобирането в САЩ е обект на прозрачна нормативна регулация, докато понастоящем ЕС не притежава никакъв ясен и задължителен кодекс на поведение (Marziali, 2006). Защо тогава е необходимо лобирането, ако процесът на вземане на решения в една демократична държава е прозрачен, ясен и ръководен от независими личности с висок професионализъм и одобрен от по-голямата част от обществото? В подкрепа на тази необходимост могат да бъдат посочени поне четири фактора.

На първо място, съвременната администрация и процесът на вземане на политически решения са придобили висока степен на сложност. Дори и най-добре подготвените експерти и представители на публичната администрация не са в състояние да определят всички важни фактори при вземане и при изпълнение на решения. Те се нуждаят от външен съвет, което е възможно при наличието на добре организиран и регулиран механизъм, включващ поредица от форуми. Второ, поради сложния характер на процеса на вземане на решения, се налага отчитането на редица разнородни интереси. Лобирането може да изпълнява важна роля не толкова при разкриване на различните интереси (това е сравнително лесно изпълнимо от експертни групи на високо ниво), колкото при оценяването на относителната тежест на отделните аргументи при избора на една или друга алтернатива. Конкретното съчетаване на аргументи „за“ или „против“ може да бъде повлияно от едно добре подготвено лобиране. Трето, демократичните системи изискват активното участие в процеса на управление и на вземане на решения на обществото като цяло, както и на групи, защитаващи конкретни интереси. Най-важното при подготовката и прилагането на решения, които оказват влияние върху ежедневието, дейността и перспективите на деловите среди, пазара на труда, регионите, социалните слоеве, околната среда или техническите стандарти в краткосрочен или дългосрочен план, е, че всички заинтересовани страни могат и трябва да бъдат привлечени в процесите.

Основното предимство на този механизъм е възможността Заинтересованите страни да участват в процеса и да оценят възможността за оказване на влияние върху решенията, дори и ако в крайна сметка техните становища не постигнат желания резултат. Това води безспорно до повишаването на степента на прозрачност и до по-високо ангажиране на общественото внимание. Като недостатък следва да се отбележи фактът, че подобни процедури могат значително да забавят процеса на вземане на решения и могат да доведат до сериозни загуби и закъснения, свързани със съответното приспособяване в конкретната област. Четвърто, общо-прието е, че лобирането може да ускори процеса на вземане на решения чрез оси-

гуряването на силни аргументи, предоставени от ключови външни институции. В контраст с предишния фактор, това може, също така, да повлияе отрицателно върху прозрачността на процеса. В допълнение то обикновено измества или засенчва други интереси, води до опорочено вземане на решение или неговото изпълнение. От гледна точка на прозрачността и демокрацията този тип лобиране може да бъде квалифицирано като „враждебно лобиране“.

В заключение трябва да се подчертае важноста на времето при осъществяването на лобистка дейност. Съществуват два основни етапа в лобирането. Единият е периодът, предшестваш вземането на решение – подготвителният етап. Имайки предвид основната цел на лобирането, този процес има повече или по-малко под-етапи. Ако дадена лобистка дейност е ограничена до получаването на подходяща информация и следователно не включва необходимост от директно оказване на влияние, работата се свежда до откриването на определени данни и факти и анализиране на получената информация. В последствие тази информация се предоставя на други групи по интереси или бизнес организации за осъществяването на понататъшно директно лобиране. Ако обаче лобистката дейност включва и представянето на определени интереси, към гореспоменатата работа трябва да се включат и директни форми за оказване на влияние върху вземащите решения.

Вторият, не по-малко важен етап е лобирането след приемането на решението. Той е свързан с начина на осъществяване и предназначението на взетото решение. Не е необходимо успешното лобиране да стане факт още в самото начало на подготвителния етап, но то трябва да бъде изключително силно в най-значимата фаза на подготвителния процес, когато ключовите елементи на бъдещото решение ще станат част от предварителния документ. След като веднъж е прието определено становище, е трудно да се променят основите на заключителния доклад, въз основа на който ще бъдат приети и осъществени решенията. Поради тази причина, прецизно избраният момент за намеса в подготвителния етап е от съществено значение за успеха или провала на съответната лобистка дейност.

3.1. СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ И ОЦЕНКИ НА ЛОБИРАНЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Независимо от факта, че Вашингтон все още се възприема като мястото, където лобирането намира най-голямо приложение, институциите на Европейския съюз в Брюксел също бележат видимо израстване през последните двайсет години. Това развитие може да бъде обяснено с множество фактори. На първо място, законодателството в Брюксел се превърна в значително по-сложен процес поради разнопосочността на въздействията, които оказват страните-членки. Освен това, повечето решения пораждаат допълнителни взаимодействия - една директива няма само преки, а и косвени, незабавни или изоставачи във времето,

но напълно реални последствия. Второ, постиженията на правото на Общността (*acquis communautaire*) в Европейския съюз се разширяват и бързо покриват все нови и нови области, които до този момент са били в компетенцията единствено на страните-членки. В този контекст трябва да бъде отделено специално внимание на въздействието на Вътрешния пазар (програма, наложена от господин Делор, председател на Европейската Комисия през 1986 година). Реализирането на идеята за вътрешния пазар на Европейския съюз е процес, който все още не е завършил, но се намира в последната си фаза на развитие, изисква промени в законодателството във всички области, оказващи въздействие върху четирите свободи (свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали) в рамките на един интегриран пазар.

Ключов за актуализиране на законодателството бе секторът на услугите (простиращ се от финансовите до комуналните услуги и от транспорта до опазване на околната среда). Според директивите на Европейския съюз решенията на обществено ниво трябва да бъдат прилагани в действие и разяснявани от законодателните власти в отделните страни. Предвидено е да се оперира точно по този начин, защото решенията засягат области, в които всяка отделна страна има традиции и взема решения относно вътрешния пазар в Европейския съюз, съобразявайки се с конкретните си национални дадености. Трето, разширяването на Европейския съюз от десет страни-членки през седемдесетте години до петнайсет през 1995 година и последвалото /„big bang“/присъединяване на още десет страни през 2004 година (и на още две през 2007 година), доведоха до значително нарастване броя на лобистите и лобиращите организации в Брюксел. Ако приемем, че десетте (а от 2007 година дванайсетте) членове на Европейския съюз все още могат да се смятат за нови, с висока степен на сигурност може да се предвиди, че броят на фирмите, свързани с лобирането и отделните лобисти, ще продължи да нараства през следващите години.

Не съществува точна статистика за броя на активно свързаните с лобирането организации в Брюксел (и отчасти в Люксембург и Страсбург, както и в столиците на страните-членки) и разделението им по сектори на дейност, осъществявани от различни организации и агенции. Причината за това е, че няма задължително изискване за регистрация. Голяма част от агенциите и отделните експерти се регистрират, но останалите работят в областта без каквото и да е афиширане. В началото на 90-те години в Брюксел са регистрирани около 3000 групи по интереси, които дават възможност за работа на приблизително 10000 души. Повече от 500 групи представляват интересите на европейски и международни федерации, около 50 са представители на регионалните и местни власти. В допълнение, повече от 200 индивидуални фирми имат постоянни представителства (*Marziali, 2006*). За да насочим вниманието към забележителното развитие на лобирането за около едно

десетилетие, трябва да отбележим, че в началото на 2000г. се предполага, че броят на постоянните лобисти в Брюксел е около 15000 (около 10000 регистрирани), докато броят на регистрираните агенции е почти двоен (2600 при регистрирани 1318 агенции). Според неофициални изследвания се смята, че годишният оборот на индустрията на лобирането е между 60 и 90 млн.евро. До голяма степен, това драстично развитие на лобистката дейност може да се припише на все още не напълно реализираните очаквания, засягащи създаването на свободния вътрешен пазар и по специално на междуграничните услуги. Освен това Договорът за Европейския съюз от 1992г., чрез създаването на Комитета на Регионите, отваря нови възможности за представителство на местни и регионални интереси в Брюксел. Също така, нарастващата употреба на процедурата за гласуване с квалифицирано мнозинство при вземането на решения в ЕС придава значително по-голяма важност както на наднационалните, така и на националните лобистки дейности, тъй като резултатът може да бъде значително по-малко зависим от становището и от интересите на дадената страна-членка. В бъдеще може да се предвиди постоянно и продължително увеличение на лобистите, тъй като се наблюдава напредък при елиминирането на все още съществуващите национални бариери и все повече и повече дейности ще бъдат включени в либерализирания вътрешен пазар (скорошен пример е либерализираната употреба на военна екипировка и съоръжения в рамките на ЕС).

Около 70% от дейностите са свързани с бизнес сектора, 20 процента са под управлението на неправителствени организации и 10 процента са приоритет на региони, градове и международни организации. Секторното разделение на регистрираните агенции за лобирание е както следва:

Представяне на интереси в Брюксел (на основата на регистрирани дейности)	
Дейности	Брой на представителите
Търговски и специализирани организации	495
Консултантски фирми	200
Агенции отстояващи интересите на неправителствените организации	191
Регионални представители	158
Представители на национални асоциации	155
Търговски и индустриални палати	42
Организации на работодателите	35
Търговски сдружения	31
Църковни и религиозни организации	11
Общо	1318

Източник: Bruxinfo (Унгарска информационна агенция в Брюксел), 25 април, 2006 година.

Не е изненадващо, че лобирането е концентрирано в ключови области на законодателството на ЕС и в разпределянето на финансовите средства, предоставяни от ЕС. В много случаи лобирането е централизирано в т. нар. Еврогрупи (Eurogroups), в които организациите от страните-членки, принадлежащи към един и същ сектор, са обединени и работят съвместно. Общият им брой е 550.

Най-значимите секторни организации са:

Ключови европейски бизнес организации, представени в Брюксел*	
Европейски бизнес организации	Брой на членуващите организации
Европейска химическа федерация (CEFIC)	80
Комитет на селскостопанските организации (COPA/COGECA)	55
Европейска конфедерация на индустриалците и работодателите (UNICE)	48
Европейска федерация на фармацевтичните производители и асоциации (EFPIA)	34
Конфедерация на европейските застрахователни компании (CEA)	32
Съюз на електропромишлеността (EURELECTRIC)	30
Европейска организация на производителите на автомобили (ACEA)	25
Европейска федерация за металургична промишленост (EUROFER)	23
Европейска федерация на производителите на цимент (CERMBUREAU)	20
Американската търговска камара (AMCHAM-eu)	20
* В този списък не са включени такива важни и влиятелни организации като Европейската кръгла маса на индустриалците, Европейската конфедерация на профсъюзите (ETUC). Със своите 45 постоянни членове в Брюксел, съюзът разполага с мрежа от 1200 експерти и подготвя около 100 подробни доклада за различните институции на ЕС годишно.	

Източник: Кеглер (2006), стр. 28

Една от най-влиятелните асоциации е Съюзът на Индустриалните и Работодателски Конфедерации в Европа (UNICE/ BUSINESSEUROPE). Според скорошни данни Конфедерацията се състои от 39 национални федерации от 33 страни. С 45

постоянни членове в Брюксел, конфедерацията разполага с мрежа от 1200 експерти и подготвя около 100 подробни доклада годишно за различни институции на ЕС. Американската търговска камара към Европейския съюз (AmCham-EU) е най-влиятелната организация от приблизително 135 американски компании, работещи в промишления сектор в Европа. Към Европейската кръгла маса на индустриалците (ERT) принадлежат около 45 председатели на най-големите европейски компании. Банковият сектор е представен от Европейската банкова федерация (FBE), която включва повече от 4500 банки от 27 национални банкови асоциации. Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП/ETUC) има за цел да защитава интересите на 60 милиона работници от 76 членски организации от 40 страни и 11 индустриални федерации. Асоциацията на Европейските търговско-промишлени палати (ЕВРОПАЛАТА) представлява 44 национални асоциации, около 2000 местни и регионални камари и 18 милиона предприятия в Европа. Може да бъде разгледан и неформален списък с организациите, занимаващи се с лобиране в отделните страни-членки. Най-интересното заключение от тези статистики е, че лобирането не се развива паралелно (или не е огледален образ) с икономическия потенциал или размера и броя на населението в разглежданата страна. Големите страни обикновено имат няколко канала, чрез които влияят върху процеса на вземане на решение, основно благодарение на влиянието си в Съвета и дългосрочното сътрудничество помежду си на високо политическо ниво. В резултат на тези дадености малките страни имат възможност да се възползват в по-голяма степен от този начин на влияние върху процесите на вземане и привеждане в действие на решенията. Ирландия и Холандия са най-често цитираните примери за успешно лобиране на високо ниво.

Освен това има различия в структурирането на секторите на лобирането в отделните страни. Основно правило е, че само влиятелни местни организации могат да защитават ключовите интереси на работодатели, търговски обединения и търговски камари. Всяко дублиране на отстояваните позиции ще намали и ненужно ще разсее потенциалното влияние, което страната-членка би могла да осъществи върху процеса на вземане решение. От друга страна обаче съществуват множество адвокатски кантори и консултантски организации, които отстояват интересите на избрани клиенти и не разглеждат проблемите на национално ниво. Не бива да бъде подценявана ролята и на т. нар. „самостоятелни играчи“ („free-lancers“), тъй като те могат да бъдат съществен източник на информация, чрез която косвено да се влияе не само върху решенията на ниво ЕС, но и на позицията на други страни-членки и техните лобиращи организации. (За представяне на по-пълна картина на лобисткото представителство на Германия в Брюксел вж. табл. 1 в приложение.) Още по-интересен и статистически подкрепен е фактът, че повечето страни-членки поставят ударение при лобирането си на най-силните си сектори, в които чрез

приети законови норми е заложена конкурентност за бъдещи периоди. В този контекст лобистката дейност е насочена към следните сектори:

Ключови бизнес сектори в избрани страни-членки	
Страна	Водещ икономически сектор
Германия	Телекомуникации, машиностроене, енергетика и химическа промишленост
Франция	Селско стопанство, енергетика, машиностроене
Италия	Търговия, преработваща промишленост
Холандия	Транспорт, банкови услуги, риболов
Швеция	Телекомуникации, военна промишленост
Великобритания	Риболов, машиностроене, военна промишленост
Ирландия	Информационни технологии
Испания	Селско стопанство, преработваща промишленост
Финландия	Информационни технологии, хартиена промишленост

Източник: Кеглер (2006), стр. 33

През последните години новите страни-членки също започват да развиват лобистка дейност в Брюксел. Тяхното ниво на лобиране все още не е толкова ефективно, колкото на старите страни-членки. Бързото им напредване в някои области обаче ясно показва, че те са осъзнали нуждата от подобни дейности.

Регистрирани представители от новите страни-членки и Турция в Брюксел		
Страна	Представители	Характеристики
Чехия	Делегацията на Прага Йозеф Зиелениек и партньори Бизнес представителство на Чехия (CEBRE) Косиат Солк Баластик Електрическа компания CEZ Селскостопански кооперации и компании (AACC) Чехова Раковски	Регионално представителство Юридическа кантора, консултантски дейности Специализирана организация Юридическа кантора, консултантски дейности Частни интереси Специализирана организация Юридическа кантора, консултантски дейности
Естония	Европейска организация на собствениците на земя (ELO) Организация на фермерите в Естония и селскостопанската камара Юридическа кантора Neta Представителен офис на град Талин	Специализирана организация Специализирана организация и камара Консултантска дейност Регионално представителство
Унгария	Представителство на областите в Унгария Национална конфедерация на индустриалците (IPOSZ) Национална конфедерация на индустриалците в Унгария (MGYOSZ) Унгарската банка за развитие (MFB) Организация за насърчаване развитието на търговията (ITDH) – Брюксел HunOR EU Consulting Ltd	Регионално представителство Организация на работодателите Организация на работодателите Частни интереси Търговска организация Специализирана организация за изследователска и развойна дейност Консултантска фирма
Литва	Център за програми за технологично развитие Център за наука и технологии Baltic 7 islands (SAAREMAA and Hiiumaa)	Специализирана организация за изследователска и развойна дейност Специализирана организация за изследователска и развойна дейност Регионално представителство

Малта	Malta Business Bureau	Консултантска фирма
Полша	Регион Мазовия	Регионално представителство
	Вардински и партньори	Юридическа кантора, консултантска дейност
	Eastern Poland Euro Office (EPE)	Регионално представителство
Словакия	Офис на регион Братислава Slovenske Elektrarne	Регионално представителство Частни интереси
Словения	Словенска бизнес асоциация за проучване (SBRA)	Специализирана организация за изследователска и развойна дейност
	Словенска търговска и индустриална камара	Камара
Турция	Организация на младите бизнесмени в Турция (TUGIAD)	Специализирана организация
	Турска организация на индустриалците и работодателите (TUSIAD)	Организация на работодателите
	Фондация за икономическо развитие (IKV)	Специализирана организация за изследователска и развойна дейност
	AB Consultancy	Консултантска фирма
	Организация на турските текстилни износители (ITKIB)	Специализирана организация
	Офис на асоциацията SME (TURBOTUBITAC)	Специализирана организация
	Турска камара на търговските и индустриални асоциации (TOBB)	Специализирана организация

Източник: BRUXInfo, 25 април, 2006 година

3.2. СТРАТЕГИЧЕСКИ ИЗВОДИ ЗА ЛОБИРАНЕТО В ЕС

Успешното лобиране на ниво Европейски съюз има редица специфични черти, произхождащи главно от уникалната структура на европейските институции и от процеса на вземане на решения в ЕС. Преди обаче да разгледаме по-подробно този въпрос, е необходимо да обобщим така наречените “златни правила” за ефективно лобиране в ЕС.

ДЕСЕТ ЗЛАТНИ ПРАВИЛА ЗА ЕФЕКТИВНО ЛОБИРАНЕ В БРЮКСЕЛ:

1. СЪБЕРИ ДОСТАТЪЧНО ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЧОВЕКА, ВЗЕМАЩ РЕШЕНИЯ ПРЕДИ ДА ГО ПОСЕТИШ.
2. БЪДИ ДОБРЕ ПОДГОТОВЕН И ОТКРИТ – ВЕДНЪЖ ЗАГУБЕНОТО ДОВЕРИЕ ТРУДНО СЕ ВЪЗВРЪЩА.

3. *Представи себе си и институцията, която представляваш.*
4. *Разисквай само един въпрос по време на една среща.*
5. *Обърни специално внимание на доводите и на отсрещната страна.*
6. *Представи своята позиция по ясен и разбираем начин.*
7. *Предложи реалистични решения и алтернативни опции.*
8. *Вземи със себе си добре подготвено обобщение на въпроса, за който лобираш.*
9. *Създай си лични контакти.*
10. *Продължавай да си служиш с тези лични контакти.*

Някои може да твърдят, че не е необходимо да се следват всички тези правила при осъществяването на лобистка дейност в съответните политически области и институционални нива. Те обаче трябва да се вземат под внимание в случаите на лобиране на ниво Европейски съюз, поради специфичната интеграционна структура на съюза и неговите институции.

На първо място, Европейският съюз е с многоправителствена структура. Някои области от процеса на вземане на решения се характеризират с черти на федералната държава, докато други си остават под компетенциите на страните-членки. В резултат на това, при вземане на решения са налице едновременно както супранационалност, така и широко разпространеното, но засега не винаги прозрачно междуправителствено споразумяване и т.н. "специални спогодби/сделки". Следователно от много важно значение е правилно да се определи институционалното ниво, на което дадена организация или определен човек би желал да лобира. Важно е също да се прецени дали лобирането ще бъде ограничено в рамките на едно институционално ниво или ще се разпростира на различни нива. При втория случай е необходимо внимателно да се подготви план за действие по отношение на последователността, при която ще се лобира пред различните институции, както и на приоритетните въпроси, за които ще се лобира.

На второ място, основните обекти на лобиране са различните институции на ЕС, които притежават различни компетенции. Европейската комисия, Европейският Парламент и Европейският съд принадлежат към супранационалните организации. Съветът на Европа и Съветът на Министрите пък се влияят от решенията на страните-членки. Поради тази причина, видът и начинът на лобиране са различни. В първия случай е необходимо лобистите да осъществят контакт с членове на Комисията, представляващи европейските (супранационални) интереси. Повечето от тях определено се нуждаят от допълнителна информация, както от националните, така и от професионални кръгове, тъй като, както размерът на Комисията, така и нейният бюджет са по-ограничени в сравнение със съответните

национални администрации. В Европейския Парламент най-влиятелните хора са докладчиците (*rapporteurs*) и председателите на съответните комитети (Marziali, 2006). Лобирането пред Европейския Парламент е особено важно при въпроси, които са обект на съвместно решение между Съвета на ЕС (представляващ интересите на страните-членки) и Парламента (представляващ европейските интереси). Точно обратното, при Съвета на Министрите е необходимо осъществяването на лобистка дейност да започне на ниво държави-членки, включващо лобиране пред постоянните Представителства на ЕС в съответните страни. Такъв е случаят с по-малките компании, които или не са членове на европейски организации или нямат достатъчно финансови и професионални ресурси, за да отворят свои представителни офиси в Брюксел.

На трето място, от средата на 70-те години насам Европейската Комисия първа поема инициативата да осигурява финансова подкрепа на “непривилегировани” групи, които са заинтересовани по различни европейски въпроси, но не са достигнали размера на индивидуална договаряща се сила. В резултат на това голям брой неправителствени организации, основно занимаващи се с хуманитарни въпроси, започнали работа в тази област. Доста по-късно Европейският Парламент започва да осъществява подобна дейност, подпомагайки групи, лобиращи по актуални въпроси като защитата на потребителите и околната среда. Такива асоциации и групи обикновено получават значителни финансови ресурси от ЕС.

На четвърто място, най-малко поради три причини Европейската Комисия проявява интерес за развитието на специални отношения с различните лобистки организации. От една страна, Комисията е била и остава заинтересована да получава съдържателна информация от всички страни. Въпреки, че Комисията включва повече от 10 000 служители (с изключение на преводачите и помощния персонал) и няколко Генерални дирекции, които са достигнали високо ниво на професионализъм и могат да осъществяват селекция на основните и приоритетни европейски въпроси и интереси, винаги е необходимо наличието на по-прецизна и нова информация, която може да спомогне за регулиране на значителното влияние на важните лобита. От друга страна, в тристранното сътрудничество между Комисията, Парламента и Съвета (плюс страните-членки), Комисията се стреми да подчертае своята отделна и независима позиция като основен представител в процеса на европейското развитие и като олицетворение на истинските европейски приоритети. И накрая, откритостта на Комисията към всички лобисти и по-специално към малките групи по интереси, които съответно оказват влияние върху формирането на общественото мнение, има за цел да покаже демократичния характер на процеса на вземане на решения, опитвайки се да намали «демократичния дефицит», за който обикновено Комисията е често критикувана.

На пето място, лобистката дейност придобива специално значение в Общност

от 27 страни-членки, които вече разполагат с 22 различни официални езика. Тъй като езиковите бариери обикновено изграждат бариера и към ефективното представителство на интереси, се очаква, че бързото разпространение на лоби групите ще доведе до частично преодоляване на тази трудност и до задоволително ниво на представителството на интереси в рамките на Общността.

Стратегическият подход на лобиране в ЕС трябва да вземе предвид интересите, свързани с появата в ЕС на много различни нива на интеграционни дейности. Тази "пирамида от различни нива на интереси" се състои най-малко от шест слоя. На първо място са интересите на ЕС като най-влиятелния европейски субект и глобален играч. Вторият слой е представен от интересите на страните-членки. На трето място идват националните (и организирания на ниво ЕС) бизнес интереси. Четвърто, специално място може да бъде отредено и на транснационалните компании (европейски, американски, японски и т.н.), които формират силно лоби. На пето място трябва да бъде споменат гражданският сектор. И на последно място като актьори, придобиващи голяма сила се появяват регионите (и градовете). Очевидно всички интереси не могат да бъдат стриктно разделени и често се получава преплитане между различните нива (т.е. национално ниво и много влиятелни бизнес групи от същата страна, съгласуването или нефункционалността между националните и регионални лобистки дейности и т.н.). Успешното лобиране изисква индивидуален подход и ясна представа за сътрудничеството с представители и играчи на други нива в процеса на представителство на интереси.

В този смисъл лобистите трябва да вземат предвид и интересите на техните колеги, тъй като процесът на вземане на решения в ЕС е базиран върху т.нар "култура на компромиси". Със сигурност това не винаги е най-ефективният начин на подготовка, вземане на решения и тяхното осъществяване, но без стратегически и тактически съюзи, процесът на Европейска интеграция не би могъл изобщо да функционира. Очевидно лоби групите като част от тази "европейска институционална култура" трябва да спазват правилата на играта, да представят своите интереси и да определят обхвата на своето маневриране в тази цялостна рамка.

Всяко ниво на представителство на интереси има своите предимства и ограничения. Двете основни полета на действие са политическата сцена и бизнес средата. Вземането на решения в Европейския съюз е съсредоточено най-вече в трите институции – ЕК, ЕП и Съвета на ЕС. Тук лансирането и защитата на интереси се осъществява на политическо ниво и страните-членки имат постоянно представителство – политици и дипломати, които носят голяма отговорност, притежават най-важната информация и директно участват в процеса на вземане на решения. По този начин те имат възможност директно да оказват влияние върху решенията. Тяхната лична свобода обаче е ограничена, тъй като те не представят своята собствена гледна точка, а тази на правителството, което представляват. Другата

(контрастираща) сфера е бизнес средата. Представителите на бизнеса не вземат институционално участие в процеса на вземане на решение. Те не присъстват в помещенията, където се подготвят, вземат или отхвърлят решенията. Тяхното влияние е по-скоро външно и се базира на висококачествена информация и ясна идентификация на собствените интереси. Те могат да повлияят върху процеса на вземане на решения в етапа преди да се вземе решението, т.е. в различните фази на подготвителния етап. Те имат много повече лична свобода (въпреки, че те също са обвързани с бизнес цели и интереси), но не са част от групите, чиито членове вземат решенията.

Успешната подготовка на лобистките организации включва няколко етапа. Представителите на бизнеса започват своята дейност, събирайки необходимата информация от средите, които или директно участват в разработването на решенията, или се стремят да повлияят на този процес (в подобна или различаваща се насока от представителя на бизнеса). Вторият етап е представянето на собствената позиция. Становища, базирани на едностранен подход, чрез събиране на информация без тя да се предоставя на останалите участници, са обречени на неуспех. В определен момент и обикновено в ранния етап на подготвителния период, икономическите организации трябва да направят публично достойствие своите основни интереси. Следващата стъпка е избирането на подходящия форум, по време на който да бъдат дискутирани важните за организацията въпроси. Най-често използван форум са Евро-групите, които обобщават интересите на отделните сектори на националното стопанство и се опитват да упражнят натиск върху институциите, вземащи решения.

Друг важен проблем е изборът на точния момент за включване в процеса на вземане на решения. Подходящият момент за включване в подготвителния процес не е непременно в началото на периода, когато различните възгледи все още не са добре изяснени. Намесата в процеса обаче не трябва да бъде и забавена до момента, в който основните параметри на решенията са вече фиксирани, тъй като промяната на вече съгласувани позиции е изключително трудна. Отстояването на интересите не трябва да спре в момента на вземане на решението. Тези решения трябва да бъдат усвоени и от националното законодателство. По тази причина участието във фазата на внедряването е не по-малко важна от участието в подготвителния етап. Някои основни интереси могат да бъдат наложени по време на процеса на внедряване на решението, или чрез създаването на "специални" условия, ако решението не е благоприятно за съответната организация, или чрез съблюдаването на стриктно налагане на решението във всички страни-членки.

Лобирането в Европейския парламент е различно от лобирането в Европейската Комисия. Първо, парламентарните комитети са формирани не въз основа на национално представителство, а по партийна принадлежност. Проектозаконите,

които се представят от Европейската комисия, се разглеждат по парламентарен път, като се назначава лице, което докладва за тях - докладчик (*rapporteur*). Докладчикът трябва да има пряк контакт с институциите на ЕС, държавите-членки и всички останали заинтересовани страни по проекта. Лобистите се опитват да се включат в този процес на преговори, който е продължителен и преминава през много етапи. Второ, по подобие на британския парламентарен модел, Европейският парламент е създал т. нар. Вътрешни групи (*Intergroups*) – групи, включващи представители на всички парламентарни партии. Тези органи включват членове на Европейския парламент, принадлежащи към различни партии, но проявяващи специален интерес към съответната разглеждана тематика. Вътрешните групи са форум за неформални срещи, без каквато и да е пряка връзка с процеса на вземане на решение от Парламента. Следователно не е предвидено те да се финансират от бюджета на Европейския парламент. Този неформален начин за обмяна на гледни точки и опит да се убедят членовете на Европейския парламент в позициите и аргументите на Заинтересованите организации е още един вид лобистка дейност.

Процесът на лобиране от страна на обществените организации също не е лесен. Въпреки че повечето врати са отворени за подобни дейности и през последните години се наблюдава бързо увеличаване на контактите в тази област, организациите от този тип са изправени пред редица предизвикателства. На първо място те трябва да се ориентират в ситуацията - коя институция с какви дейности е ангажирана. Следващата им стъпка е да се ориентират добре в океана от информация. Висококачествената информация трябва да бъде отделена от "неточната". Необходимо е дори най-обещаващата информация да бъде моделирана и приспособена към целите, които гражданската организация желае да постигне. В много случаи тези дейности са съпътствани от финансови затруднения. За да улесни тяхната дейност, Европейският съюз създаде фондове за лобистка дейност на гражданските организации (тяхното използване е забранено за лобиране за политически или бизнес интереси).

Лобирането на регионално ниво става все по-значимо през последното десетилетие. Понастоящем около 260 европейски региона имат офиси в Брюксел. Няколко фактора предопределят това развитие. Една от причините е, че някои страни-членки имат федерална структура, при която различните региони имат голяма свобода на действие в процеса на вземане на решения. На второ място е необходимо да споменем финансовите фактори. Една трета от бюджета на Европейския съюз е предвиден за регионално развитие. Тези ресурси са адресирани директно към слаборазвитите региони (с БВП на човек от населението по-нисък със 75 процента от средния за ЕС), а не към самите страни-членки, макар технически паричните потоци между Брюксел и отделните региони да преминават през националните финансови институции. Трето, конфликтът или различията между

централната и регионалните власти при определяне на приоритетите на развитие в една и съща страна са признак за по-голямата свобода на регионите. В държавите със силно централизирано управление (всички нови членове на ЕС от Централна и Източна Европа), желанието за по-голяма независимост и финансова свобода на регионите е напълно разбираемо. Тези фактори обясняват постоянно увеличаване на броя на представителствата на различните региони в Брюксел. Всички по-големи страни-членки от Централна Европа - Чехия, Унгария, Полша и Словакия, са установили различни регионални представителства в Брюксел (дори по-малките Естония и Литва последваха техния пример).

В този контекст интерес представлява богатият опит на Германия. Всички германски провинции започват да откриват свои представителни офиси в Брюксел в средата на 80-те години (провинциите от Източна Германия откриват такива офиси през 90-те след обединяването на страната). Въпреки, че всички те са обединени в Комитета на регионите, тяхното директно влияние на по-високо ниво на управление е ограничено от два фактора. На първо място, въпреки федералната структура на страната, подготовката на националните решения се осъществява от германското правителство. На второ място, Комитетът на регионите има само консултативна функция и не предоставя възможност за съвместно решение. Регионалните офиси обаче все още играят важна роля в представителството на интереси. Те могат да идентифицират и да представят специални регионални интереси по-добре отколкото документите на национално правителствено равнище, които винаги представляват приемлив баланс между различните регионални интереси в страната. Например, европейското законодателство, отнасящо се до автомобилната индустрия не засяга по същия начин провинциите, произвеждащи коли (Баден-Вюртемберг, Бавария) като тези, които нямат автомобилно производство. На свой ред, законодателството, засягащо пристанищата е насочено към Хамбург, а не към Саксония. Освен това, някои германски провинции са донори по отношение на бюджета на ЕС, докато други (източногерманските провинции) са преди всичко бенефициенти. Очевидно, първите търсят контакт с други донори (както на регионално, така и на национално равнище като Швеция, Холандия или повечето региони на Австрия). В същото време вторите се нуждаят от подкрепата на други бенефициенти, главно от Южна Европа, но също така от някои региони от Централна Европа. На секторно равнище, Хесен – важен винопроизвеждащ регион в Германия, намира свои съюзници извън Германия - в Риоха (Испания), Аквитания (Франция) и Тоскана (Италия), за да могат заедно да подготвят подробен доклад по отношение на текущата реформа на пазара за вина, който е приет от Комисията.

Една от най-новите практики е установяването в Брюксел на специализирани организации, занимаващи се с изследователска и развойна дейност. Този факт е свързан с по-голямата роля, която ще има изследователската и развойната дейност в бъдещото развитие на ЕС, според директивите на Лисабонската конвенция.

В допълнение към това в рамката на бюджета на Европейския съюз са залегнали повече средства за подобни дейности (следвайки целите на Лисабонската конвенция и финансирането на Седмата рамкова програма за изследователска и развойна дейност на Европейската комисия). Не по-малко важно е, че новите страни-членки със специфична инфраструктура на изследователска и развойна дейност и познания (очаквайки сравнително предимство), проявяват интерес към получаването на достъп до подобни дейности, които в голяма степен са финансирани от бюджета на ЕС. Унгария, Литва и Словения вече регистрираха свои влиятелни лобистки организации за изследователска и развойна дейност.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- В разширения и разширяващ се Европейски съюз, лобистката дейност определено се нуждае от ясна и прозрачна регулация. Дори и най-прецизно подготовеният и най-коректно създаденият документ обаче едва ли ще отстрани някои противоречия, свързани със спецификата на лобирането и противоборството на различни интереси.
- Един от проблемите възниква поради конфликта между продуктивността и легитимността, като следва да се прави разграничение между входяща и изходяща легитимност. Първата предвижда демократичен процес на вземане на решения, в който вземат участие гражданите и групите по интереси. Изходящата легитимност се оценява от гледна точка на продуктивността и ефективността.
- Очевидно е, че на ниво лоби групи, повечето лобистки организации представят свои специфични интереси, които може да съвпадат, а може и да не съвпадат с общоевропейските интереси. На ниво ЕК влияние ще имат онези лоби групи, които са добре информирани и познават приоритетите на Комисията.
- Другата проблематична област включва конфликта между прозрачността и способността за достигане до консенсус. Ниското ниво на прозрачност представлява бариера по отношение на способността за достигане до консенсус при упражняване на европейските политики. Наличието на пълна прозрачност при лобистката дейност обаче може лесно да доведе до намаляване нивото на ефективност, тъй като лобистите не винаги имат желание да изиграват всичките си карти във всички етапи на процеса на оказване на влияние. Крайният резултат от по-високо ниво на прозрачност може да бъде по-ниско ниво на ефективност.
- "Слабата страна в изграждането на ЕС" е свързана с факта, че Съветът на ЕС като междуправителствен орган, вземащ решения, не е отговорен пред

Европейския Парламент. В тази обширна "сива зона" лобистите осъществяват двусмислена дейност.

- Като резултат от директните контакти, които установяват, лоби групите успяват да защитят и представят по-широки или по-тесни обществени и групови интереси, така че те могат да бъдат възприемани като "посредници" между администрацията в Брюксел и гражданите на ЕС.
- Необходимо е също така да се изтъкне и противоречието между логиката на влияние и логиката на членство. Големите и международни лоби групи изпадат в трудна ситуация, когато трябва да избират между ефективността на своите действия и готовността им да правят компромиси, оставяйки обвързани с частните интереси на организациите, които представляват. В такива случаи нивото на ефективност в европейския процес на вземане на решение може лесно да се превърне в залогник на тесни секторни интереси и натиск.
- При ефективното лобиране е необходимо да се вземе предвид "мета-играта на трите П": персони, позиции и процедури". При осъществяването на контакт с определени лица е необходимо те да бъдат избрани според тяхната позиция и влияние в рамките на процедурата по вземане на решение, а не според тяхната политическа (или партийна) принадлежност. Това особено се отнася за членовете на Европейския Парламент.
- Лобирането в Европейския съюз, както навсякъде другаде по света, ще зависи не само от прозрачната среда и правила, но и от процеса на договаряне. Максимата "в бизнеса не получаваш това, което заслужаваш, а това, което договаряш" е валидна и за лобирането - прозрачните правила могат и би трябвало да направят по-прозрачна средата, в която се провеждат преговорите, но те никога няма да са в състояние да заменят истинските преговори.

4. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Процесът на вземане на решения в ЕС е изключително сложен. Ако структурите на гражданското общество искат да оказват влияние, те трябва да осъществят правилните стъпки в правилния момент и на правилното ниво, а шансовете се увеличават при съвместно сътрудничество.

В тази връзка за да бъде ефективен гражданският сектор при участието си в процеса на вземане на решения в ЕС, могат да бъдат формулирани три стратегически цели:

1. Повишаване на активността и представителността на СГО от страната в работата на институциите на ЕС и в процеса на вземане на решения от Съюза.
2. По-добро партньорство с държавната администрация при формулиране на националните позиции, представяни пред институциите на ЕС в процеса на вземане на решения.
3. Сътрудничество между СГО в страната, както и международно сътрудничество със структури на гражданското общество от целия ЕС.

Първата стратегическа цел – “Повишаване активността и представителността на СГО от страната в работата на институциите на ЕС и в процеса на вземане на решения от Съюза”, се състои от следните подцели:

- Подобряване на информираността на гражданския сектор за протичащите процеси в ЕС и връзката им с живота на българските граждани.
- По-широко ангажиране на СГО с проблемите на европейското законодателство при формулирането и прилагането на политики на ЕС.
- Повишаване на капацитета на СГО за лобиране и представяне на интереси както на национално, така и на европейско ниво.
- Създаване на необходимата организация.
- Осъществяване на контакти с институциите на ЕС и участие в различни форуми, които са част от механизма на подготовка и приемане на политики в Съюза.

Втората стратегическа цел – “По-добро партньорство с държавната администрация при формулиране на националните позиции, представяни пред институ-

циите на ЕС в процеса на вземане на решения”, се състои от следните подцели:

- По-добро познаване на вътрешните механизми за формиране на националните позиции, представяни пред институциите на ЕС.
- Въвличане и активизиране на структурите на гражданското общество в координационните процеси за подготовка на българските национални позиции.
- Създаване на механизми за сътрудничество и обмен на информация с българските институции.

Третата стратегическа цел – “Сътрудничество между СГО в страната, както и международно сътрудничество със структури на гражданското общество от целия ЕС”, се състои от следните подцели:

- Създаване на мрежи за сътрудничество между отделните структури на гражданското общество в страната.
- Развиване на създадените структури чрез формиране на партньорства с подобни организации от други държави-членки на ЕС.
- Сътрудничество и ползване на специализирани услуги и от разнородни организации (например специализирани лобистки услуги) за ефективно участие и представителство в Брюксел.

Така формулираните стратегически цели и подцели имат дългосрочен характер. Тяхното изпълнение би следвало да започне едновременно и възможно най-скоро, като най-добрият подход е за паралелно провеждане на различните дейности. Постигането на стратегическите цели е дългосрочен процес, но за да се осъществи, е необходимо предприемането на конкретни и своевременни стъпки за тяхното изпълнение, тъй като комплексният им характер изисква време, за да се постигнат желаните резултати. Нещо повече, стратегическите цели и тяхното изпълнение са свързани с формиране на много широки по обхват партньорства с национални и европейски институции, както и с организации от целия Съюз. Тези партньорства изискват създаването на стабилна база в страната, на основата на която да бъдат изградени, както и достатъчно време и ресурси за формирането на трайни партньорства.

Бележки:

Бележки:

