

Координация по европейските въпроси в България

Бойко Вълчев*

Резюме: Статията анализира подробно координацията между различните държавни институции в България при изготвянето на рамкови позиции, указания и позиции с оглед участието ни в процеса на вземане на решения в ЕС. Основно внимание се отделя на националния координационен механизъм, установен с Постановление №85 от 2007 г. и включващ три нива на координация – работни групи, Съвет по европейските въпроси и Министерски съвет. Отчетени са силните и слабите страни във функционирането на механизма през изминалите десет години от създаването му. Отделено е място на специфичните особености при координацията по въпросите на Общата външна политика и политика на сигурност и по помощите за развитие.

Ключови думи: координационен механизъм, работни групи, Съвет по европейските въпроси, Министерски съвет, рамкова позиция, указания.

JEL: D73.

Увод

Подготовката на рамковите позиции по различните досиета, обсъжда-

* Бойко Вълчев е доктор, главен асистент в катедра „Международни отношения“ на УНСС. b_valchev@hotmail.com

ни в ЕС, указанията до българските представители в подготвителните органи към Съвета на ЕС и позициите на България за заседанията на Съвета на ЕС и на Европейския съвет (с изключение на областта на Общата външна политика и политика за сигурност) се изготвят от столицата чрез националния координационен механизъм по европейските въпроси. Правилата на националния координационен механизъм са подробно регламентирани с Постановление №85 от 2007 г. на Министерския съвет.

При изготвянето на тези правила са отчетени специфичните особености на процедурите за приемане на решения в ЕС и предизвикателствата, пред които са изправени българските представители, вземащи участие в тях.

На първо място е отчетена необходимостта за изключително бърза реакция от българска страна при изготвянето на указания и позиции. Обичайна практика е ротационното председателство да изпрати късно вечерта работни документи за заседание, което започва в 10 ч. на следващия ден. В други ситуации КОРЕПЕР може да заседава часове преди заседание на Съвета на ЕС и да вземе решения, които следва да бъдат отразени в позициите на България за Съвета. Това изисква от българските институции да съгласуват становищата си и да изготвят указания и позиции в рамките на часове. Обикновената

междуведомствена координация в рамките на Министерския съвет не би могла да се вмести в тези времеви рамки.

Съгласно чл. 6а и чл. 12 от Постановление № 85 предложенията за указания и позиции по различните досиета се изготвят от водещото ведомство, компетентно в съответната област, и се съгласуват по електронен път с останалите членове от работните групи към Съвета по европейски въпроси (СЕВ), като им се дава срок за реакция. Прилага се принципът на мълчаливото съгласие, т.е. липсата на възражения до зададения срок означава, че има съгласие и указанията са утвърдени. В извънредни случаи указания могат да бъдат изпратени писмено без съгласуване с другите ведомства, както и да бъдат дадени устни указания, което обаче следва да бъде отбелязано в доклада от заседанието и в кратък срок те да бъдат потвърдени в писмена форма. Предвиден е и контролен механизъм за докладване пред Съвета по европейски въпроси на случаите, когато не са били изпратени указания. Тези правила позволяват бързина на вземането на решения по европейските въпроси от българска страна и гъвкавост на системата.

На второ място, при изготвянето на правилата по координационния механизъм е отчетен огромният обем страници с документи и проекто-документи, които ежедневно биват разглеждани от помощните органи на Съвета на ЕС или от самия Съвет. Разпечатване на всичките тези страници за всеки член на работните групи и за всяка редакция, която се прави, би струвало огромен финансов ресурс на държавата и би имало крайно негативен екологичен ефект. Затова основен принцип в рамките на координационния механизъм по европейските въпроси е, че всички проекти, предложения и документи се ползват по електронен път, включително и на присъствени заседания, каквито са заседанията на Съвета по европейски въпроси.

Трето, координационният механизъм по европейските въпроси по Постановление № 85 от 2007 г. не обхваща всички тематични области, по които България изготвя позиции и указания във връзка със заседанията в рамките на ЕС. От компетенциите на координационния механизъм са извадени три тематични области – външна политика, сигурност и политика за развитие (чл. 6, ал. 2 от Постановление № 85 от 2007 г. <http://lex.bg/laws/ldoc/2135550959>).

1. Координация по помощите за развитие

Съществува специфичен координационен механизъм по помощите за развитие, чието съществуване биде недоумение. Броят на проектите на позиции, които се одобряват по този механизъм, е несъпоставимо по-малък от въпросите, решавани по националния координационен механизъм. Показателно е, че по този механизъм се изготвят позиции за една от близо 250-те работни групи към Съвета на ЕС. Отделно, срокът, в който съответните проекти биват одобрявани, не е съобразен с темпото на вземане на решения по тази тематика в ЕС и по-скоро пречи, отколкото помага за ефективна защита на българските интереси по темата. И накрая, контролните механизми, залегнали в Постановление № 85, включително докладването пред Съвета по европейски въпроси за случаите, в които не се изпращат указания за дадено заседание, не са валидни по въпросите на помощите за развитие. Отделянето на помощите за развитие в отделен координационен механизъм не позволява да се ползват големите достойнства на националния координационен механизъм и същевременно позволява тази тема да остане малко встрани от вниманието на централната администрация, медиите и обществото като цяло.

2. Координация по въпросите на външната политика и сигурността

За съществуването на отделен координационен механизъм по въпросите на външната политика и на сигурността може да бъде намерено по-логично обяснение. Първо, тези въпроси са почти изключително от компетенцията на едно министерство – МВНР по въпросите на външната политика и Министерството на отбраната по политиката на сигурност. Това означава, че решенията могат да се вземат много по-бързо чрез вътрешно-ведомствена координация, без да се минава през по-сложния механизъм на постановление №85. Второ, необходимо е разговорите по тези две теми да се ограничат до по-тесен кръг хора, които имат допуск до класифицирана информация. Немислимо е вземането на решения в тези области без обсъждане на подобен тип информации. Трето, незащитената комуникация по електронен път между широк кръг лица е приета за ненадеждна по въпросите на националната сигурност.

При приемането на указания и позиции в споменатите вече области се акцентира основно върху вътрешно-ведомствена координация между всички отдели и дирекции, които имат отношение към предлаганото решение. МВНР е включено в системата за електронна обмяна на документи между различните министерства „Ивентис“, а Министерството на отбраната разполага със собствена строго защитена система за вътрешна комуникация. Двете системи позволяват сравнително бързо и при висока степен на защита да се провежда вътрешно-ведомствената координация. Контролът по приеманите указания и позиции може да се осъществява основно от директорите на компетентните дирекции и, в известен смисъл, от посланиците в КОПС и КОРЕ-ПЕР, които имат пряко наблюдение над досиетата. Проблем възниква, ако се налага

междуведомствена координация по въпроси от компетентност на повече от едно министерство. В такъв случай свикването на присъствена среща се осъществява чрез писма или по телефона, а вземането на решения отнема много повече време, отколкото по механизма на Постановление №85. Най-често такива срещи се провеждат по въпроси, отнасящи се както до проблемите на сигурността, така и до провеждана икономическа политика, например въпроси на енергийната сигурност, търговия с продукти с двойна употреба и др. (Йонева, 2014, с. 33) Големият проблем е, че междуведомствената координация по тези въпроси протича сравнително бавно и не е адаптирана към темповете на работа в подготвителните институции на Съвета на ЕС по въпросите на външната политика и сигурност. При наличие на спор между институциите крайната гума има водещата институция, която може да не се съобрази с възраженията на други министерства или агенции. Освен това няма институция, която да решава споровете за компетентност, както и институция, която да следи за пълното прилагане на решенията на ЕС в областта. Това оставя всички проблемни въпроси на отговорността на водещите ведомства и дирекции. При изключителни случаи въпросът може да бъде отнесен до министър-председателя, който да отсъди. Успокояващото е, че междуведомствени срещи се налагат изключително рядко, а по всички останали въпроси процесът на приемане на позиции и указания тече сравнително бързо и ефективно.

3. Организация на национален координационен механизъм по европейските въпроси

Националният координационен механизъм е организиран на три нива със своите специфични функции. Трите нива на координационния механизъм включват: 1)

работните групи към Съвета по европейски въпроси; 2) самия Съвет по европейски въпроси и накрая 3) Министерския съвет. Организацията донякъде копира модела на междуправителствена координация в ЕС, макар и в по-опростен вариант. Всяко ниво има специфични компетенции и механизми за вземане на решения, затова те ще бъдат разгледани в детайл по-долу.

3.1. Работни групи към Съвета по европейски въпроси

Първото ниво е съставено от 36 постоянни работни групи, съставени от експерти от различните ведомства, които изнасят анализират внесените предложения. В работните групи, освен служители на различните министерства, могат да бъдат включени и представители на някои по-важни държавни агенции, на БНБ, както и на неправителствени организации или от академичните среди. Във всяка работна група има по един представител на Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз“ от администрацията на Министерския съвет, която осъществява функциите на секретариат по механизма, както и от Дирекция „Политики и институции на ЕС“ в МВНР, които имат водеща роля при формулиране на българската политика по европейските въпроси. Включването на даден експерт към конкретна работна група става със заповед от министъра на водещото ведомство и добавяне на електронната поща на експер-

та към мейлинг листата на работната група. От този момент нататък експертът получава на електронната си поща всички доклади от заседания по темата, предложения за позиции на страната и становища по постъпилите предложения от другите експерти. Той, от своя страна, може да даде своя принос, като пак по електронен път изпрати своето експертно становище по дадено досие, като спазва сроковете, които са зададени. Тъй като в работните групи много рядко се провеждат присъствени заседания, много често членовете на всяка работна група не се познават лично, макар да разменят ежедневна кореспонденция.

За всяка работна група има определено едно водещо ведомство, което играе основна роля за формулирането на българските позиции по темата и за ръководството на работната група. Прави впечатление, че Министерството на финансите е водещо ведомство по 8 от тези работни групи, Министерството на икономиката – по 6, а Министерствата на вътрешните работи, на външните работи, на правосъдието, на труда и социалната политика и на транспорта, информационните технологии и съобщения са водещи по две работни групи. Превесът на икономическите теми в механизма по Постановление №85 може да се обясни и с изваждането на тематиката на външната политика и сигурността от механизма. Съветът по европейски въпроси обаче може да създава и временни работни групи по конкретни поводи (приложение №1).

Приложение №1. Работни групи към ЕС и водещи ведомства съгласно чл. 7, ал. 2

№ на Работна група/ Наименование	Водещо ведомство
1	2
№ 1 „Свободно движение на стоки“	Министерството на икономиката
№ 2 „Свободно движение на хора“	Министерството на труда и социалната политика
№ 3 „Право на установяване и свободно предоставяне на услуги“	Министерството на икономиката
№ 4 „Дружествено право“	Министерството на правосъдието
№ 5 „Конкуренция“	Комисията за защита на конкуренцията
№ 6 „Държавни помощи“	Министерството на финансите

Европейски съюз

Продължение

1	2
№ 7 „Земеделие“	Министерството на земеделието и храните
№ 8 „Рибарство“	Министерството на земеделието и храните
№ 9 „Транспортна политика“	Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията
№ 10 „Данъчна политика“	Министерството на финансите
№ 11 „Икономически и паричен съюз“	Министерството на финансите и Българската народна банка
№ 12 „Статистика“	Националният статистически институт
№ 13 „Социална политика и заетост“	Министерството на труда и социалната политика
№ 14 „Енергетика“	Министерството на енергетиката
№ 15 „Индустриална политика и малки и средни предприятия“	Министерството на икономиката
№ 16 „Образование, взаимно признаване на професионални квалификации и научни изследвания“	Министерството на образованието и науката
№ 17 „Телекомуникации и информационни технологии“	Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията
№ 18 „Политика в областта на културата и аудиовизията“	Министерството на културата
№ 19 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“	Заместник министър-председателят по българското председателство на Съвета на ЕС
№ 20 „Околна среда“	Министерството на околната среда и водите
№ 21 „Защита на потребителите“	Министерството на икономиката
№ 22 „Здравеопазване“	Министерството на здравеопазването
№ 23 „Сътрудничество в областта на вътрешните работи“	Министерството на вътрешните работи
№ 24 „Митнически съюз и митническо сътрудничество“	Министерството на финансите, Агенция „Митници“
№ 25 „Търговска и външноикономическа политика“	Министерството на икономиката
№ 26 „Финансови услуги“	Министерството на финансите
№ 27 „Счетоводна политика и независим финансов одит“	Министерството на финансите и Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори
№ 28 „Финансови и бюджетни въпроси“	Министерството на финансите
№ 29 „Гражданска защита“	Министерството на вътрешните работи
№ 30 „Разширяване на Европейския съюз“	Министерството на външните работи
№ 31 „Европа 2020“	Министерството на финансите
№ 32 „Съд на Европейския съюз“	Министерството на външните работи
№ 33 „Сътрудничество в областта на правосъдието“	Министерството на правосъдието
№ 34 „Закрила на интелектуалната и индустриалната собственост“	Патентното ведомство
№ 35 „Космическа политика“	Министерството на икономиката
№ 36 „Младеж и спорт“	Министерството на младежта и спорта

Работните групи се председателстват от служител на ръководна длъжност във водещото ведомство, най-често на ниво директор на дирекция. Една от важните функции на ръководителя на работната група е да привлича представители на академичните среди, неправителствения сектор и бизнеса с цел максимална представителност на обществения интерес при обсъжданията в работната група. Той се подпомага от секретар на работната група, който има координационна роля за разпространяване на работни документи, дневни редове и доклади от проведени заседания, за подготовка, обобщаване и съгласуване на указания и рамкови позиции.

Работата на работните групи е концентрирана основно върху анализ на промените в европейското законодателство в съответната област, предложения за рамкови позиции по всяко досие, изготвяне на позиции и указания за заседанията на подготвителните органи на Съвета на ЕС (работни групи, КОРЕПЕР, КОПС), анализ на задълженията, произтичащи от членството на България в ЕС и др.

Рамковите позиции се изготвят, когато дадено досие се разглежда за първи път в рамките на институционалния механизъм на ЕС. Те следва да отразяват националните интереси по темата, като същевременно са формулирани достатъчно общо, за да оставят възможност за известна гъвкавост в българските позиции по темата в перспектива. Рамковите позиции задават границите, в които могат да се приемат позиции и указания по досието. Приеманите по-късно позиции и указания за конкретно заседание не могат да противоречат на утвърдената рамкова позиция. Ако последвал анализ установи, че са настъпили промени в националните ни интереси, може да се пристъпи към изменения в рамковата позиция, за да бъде адаптирана към променените условия. Като цяло, обаче, рамковите позиции гарантират последователност в действията на различ-

ните държавни институции, участващи в механизмите за вземане на решения в ЕС. По принцип рамковите позиции се одобряват на по-горното ниво – Съвета по европейски въпроси. Изключение се прави за рамкови позиции по теми, които са изключително от компетентностите на водещото ведомство, тогава рамковата позиция може да бъде приета от работната група. Ако обаче представител на друго ведомство претендира, че част от проблематиката не е от компетентностите на водещото ведомство, въпросът се отнася до СЕВ за решаване.

Дипломатите, работещи в Постоянното представителство на България към ЕС, (ПП-Брюксел) имат задължение да изготвят предварително съобщение преди заседания на КОПС, КОРЕПЕР и, при необходимост, за заседания на работните групи. В това съобщение те информират за дневния ред на заседанието, за хода на дискусиите по всеки въпрос, предложение за позиция за заседанието.

Указания се изготвят за заседания на подготвителните органи на Съвета на ЕС – работните групи, КОПС и КОРЕПЕР (указания се изготвят за всяко заседание на КОПС и КОРЕПЕР, а за заседания на работните групи само ако обсъжданите въпроси са от съществена значимост за България). Указанията обичайно конкретизират рамковата позиция, като се фокусират върху обсъжданите въпроси, разпространени работни документи, компромисни текстове, предложени от председателството. Указанията могат да съдържат позиция, която следва да се представи на заседанието, както и действия, които българският представител следва да предприеме – да наложи резерва, да подкрепи предложението на председателството или позицията на държава членка, да потърси подкрепата за българската позиция или да се въздържа от изказвания по темата.

Указанията се изготвят от водещото ведомство по досието и се съгласуват

електронно в рамките на работната група. При възникване на остър спор относно съдържанието на указанията, последната група има водещото ведомство, но въпросът може да бъде отнесен и до Съвета по европейски въпроси. Дирекция „Политики и институции на ЕС“ (ПИЕС) към МВНР следи за съответствието между изготвените указания и рамковата позиция по темата и, ако това условие е изпълнено, препраща указанията до Постоянното представителство на България към ЕС (ПП) за изпълнение.

Така създаденият механизъм за изготвяне на рамкови позиции и указания в работните групи към СЕВ има много достойнства и като цяло работи доста успешно. Неминуемо, обаче, има и някои слабости, които в определени ситуации се проявяват. Първата сред тях е възможността предложение, което противоречи на българските национални интереси, да мине незабелязано, без българската страна да повдигне своите възражения. Кратките срокове, в които всеки член на работна група може да реагира, както и мълчаливата процедура за одобряване, ако никой не възрази, допуска възможността част от членовете на работната група, които иначе биха имали възражения, да не успеят да обърнат нужното внимание на дадено предложение. Ако те обаче установят пропуски в напреднала фаза на приемане на акта, или, още по-лошо, ако актът вече е приет в ЕС, възможностите на българската страна да внесе редакция ще са ограничени или вече изчерпани. Разбира се, българският представител в Постоянното представителство към ЕС в Брюксел, който изготвя предварителното съобщение и проекта на указания, е в най-добра позиция да обърне внимание кои детайли от внесеното предложение биха могли да противоречат на българските национални интереси. Неслучайно ПП-Брюксел има ключова роля при формирането на българската позиция по повечето европейски въпроси. В определени ситуации

обаче за осмисляне на българския национален интерес, който може да бъде засегнат от внесен в ЕС проекто-акт, може да са необходими специализирани познания, с които представителят ни в ПП не разполага, а експертите в работната група, разполагащи с такива специализирани познания, да не реагират навреме. Аналогична на този случай е и възможността важен български национален интерес да може да се защити, ако се внесе редакция на обсъждания в ЕС проект, но тази възможност да бъде пропусната.

Като цяло, една от слабостите на този механизъм в работната група е размитата отговорност за вземаните решения по европейските въпроси сред членовете на групата. Ако едно решение се взема на присъствено заседание, като се изчитат текстовете пред всички и всеки има възможност да представи своя анализ и позиция, много ясно могат да се открият различните тези и при гласуването накрая кой е подкрепил окончателния вариант. Ако решението се взема чрез мълчалива процедура без присъствени заседания, е много важно всеки да прочете внимателно текста на предложението, да направи сам за себе си анализ и да представи на колегите си писмен коментар, ако има възражения. Дали това се прави е на съвестта на членовете на групата.

Може да се предположи, че в определени ситуации част от членовете на работната група могат да не разполагат с възможност да прочетат текста на предложението и да направят задълбочен анализ, така че ще разчитат на другите свои колеги да направят това, особено ако предложението е постъпило късно вечерта и срокът за реакция е рано на следващия ден. Ако обаче всеки в работната група е разчитал на колегите си и никой не е прочел внимателно предложението, то българският интерес може би не е защитен. Като цяло обаче, ако няма възражения, няма как да знаем дали

членовете на работната група са прочели предложението и наистина нямат възражения или просто не са имали възможност да го прегледат. Следва да се подчертае, че работата към работната група е част от служебните задължения на експертите, за която те не получават допълнително възнаграждение за извънреден труд, както е предвидено по Трудовия кодекс, независимо колко късно вечерта получат материалите за обсъждане. Затова можем да допуснем, че в част от случаите те не биха направили невъзможното, за да изчетат и анализират документ от няколко десетки или стотици страници, пристигнал късно вечерта.

В крайна сметка основна отговорност за изготвяне на позициите имат водещите ведомства и най-вече европейските дирекции в тях. Ако те направят задълбочен анализ на пристигналите от Брюксел предложения и внимателно преценят какъв е българският национален интерес по въпроса, то най-вероятно предложението от тях вариант на позиция ще бъде одобрен от работната група. Проблемът е, че натоварването в европейските дирекции в различните министерства е много голямо и не винаги няколко човека, сред които директорът на дирекция, имат времето заедно да направят детайлен анализ на постъпило предложение. Затова, ако отговорността бъде оставена само на един експерт, който има множество други задачи, то свърхнатоварването може да доведе до повърхностен анализ и формално одобрение на постъпващото от ЕС предложение.

Дали процедурата за одобряване на указания в рамките на националния координационен механизъм прикрива такова формално и безотговорно отношение на експертите към техните задължения или постъпващите предложения се анализират детайлно и съвестно е трудно да се каже. Голяма част от интервюираните експерти (интервютата са проведени устно, при гарантирана анонимност на респондентите, с 37 предста-

вители на ръководни и експертни позиции в държавната администрация в периода април 2014-април 2017 г.) споделиха впечатлението си, че приемането на указанията и рамковите позиции минава формално в работните групи и оживените дискусии в размяна на сериозни аргументи са рядкост.

Много по-полезно би било, ако по различните досиета бива търсено мнението на браншовите организации или социалните групи, които биха били пряко засегнати от приемането на предложения от ЕС акт. Такива заинтересовани лица биха имали много по-активна и критична към предложението позиция. За съжаление, времето за реакция в повечето случаи не позволява вземане под внимание на мнението на външни за работната група лица. От друга страна, не е възможно членовете на една работна група да бъдат променяни в зависимост от това кой точно проект на европейски акт се обсъжда, за да се съобразява съставът с възможните заинтересовани страни. Не на последно място, позициите, които една заинтересована страна би заела, могат да бъдат много по-крайни и емоционални, отколкото би било допустимо да се представят в рамките на дипломатическите преговори в подготвителните групи на Съвета на ЕС. Затова на преценката на всеки председател на работна група е оставено кога и кои външни за работната група лица да бъдат привлечени в дискусиите, но, като цяло, това са големи изключения, а не налагаща се тенденция.

3.2. Съвет по европейските въпроси

В националния координационен механизъм по европейските въпроси второто ниво на работните групи се заема от Съвета по европейски въпроси. СЕВ играе ключова роля в механизма като подпомага Министерския съвет по отношение координацията на българското участие в процеса на вземане на решения в ЕС. За разлика от работните гру-

ни, СЕВ провежда заседанията си присъствено веднъж седмично, обичайно понеделник.

Председател на СЕВ е заместник-министър председателят по българското председателство на Съвета на ЕС (Названието на заместник-министър председателя, председателстващ СЕВ, е променяно вече четири пъти за последните четири години и няма гаранция, че това название ще се запази). Членове на СЕВ са постоянният представител на България към ЕС (в КОРЕПЕР II) и неговият заместник (в КОРЕПЕР I), заместник-министрите, отговарящи за европейската политика в своите министерства, началникът на политическия кабинет на министър-председателя, членове на политическите кабинети на останалите вице-премиери, директорът на дирекция „Координация по въпросите на ЕС“ към Министерския съвет, генералният директор на Генерална дирекция „Европейски въпроси“ и директорът на дирекция „Политики и институции на ЕС“ в МВНР и ръководителите на всички работни групи към СЕВ. Освен тях, на заседанията могат да присъстват представители на БНБ, Сметната палата, ДАНС и редица други държавни агенции и ведомства, депутати от Комисията по европейски въпроси и контрол на европейските фондове, представители на Президентството, членове на Европейския парламент и др. Този състав на съвета позволява максимално да бъдат представени всякакви обществени и държавни интереси и експертни гледни точки.

СЕВ има множество функции, свързани с координацията по европейските въпроси в България. На първо място, СЕВ приема и одобрява промени в рамковите позиции, които попадат в компетентност на повече от едно ведомство, като се дава възможност на съответните заместник-министри да представят различните гледни точки. Освен това, СЕВ разглежда въпросите, по които е възникнал спор кое ведомство е компетентно, както и въпроси, по

които е възникнал спор в работните групи и не е било възможно да се постигне компромис между институциите. Ако въпросът не може да се реши в СЕВ, тъй като заместник-министрите не отстъпват от позициите си, той може да бъде отнесен до министър-председателя или обсъден на заседание на Министерския съвет, но това рядко се налага.

В повечето случаи спорът е свързан с нежеланието на нито една институция да припознае водещата роля по дадено досие и тогава СЕВ играе ключова роля за разпределяне на досието, за да може по него да се работи. В по-редки случаи две или повече държавни институции настояват да получат дадена отговорност, като например, водещата роля по организацията на българското председателство на Съвета на ЕС. В такава ситуация е по-вероятно СЕВ да не изгладу противоречията и въпросът да бъде отнесен до министър-председателя. СЕВ също така разпределя отговорностите между различните държавни институции по приемане на национални мерки в изпълнение на влезлите в сила европейски регламенти, директиви и решения.

Още по-важна е ролята на СЕВ по контрола на изпълнението на различните отговорности във връзка с приложение правото на ЕС. Ако в администрацията на Министерския съвет постъпи запитване от Европейската комисия относно приложението на даден европейски акт, СЕВ проучва коя държавна институция е отговорна по темата, търси обяснение от тази държавна институция дали всички необходими действия са предприети и подготвя отговор до ЕК.

Сходен е подходът на СЕВ и ако ЕК не бъде задоволена от получения отговор и стартира наказателна процедура срещу България в Съда на ЕС. В такъв случай СЕВ събира от компетентните институции всички необходими документи, с които да се защити българската позиция, и подготвя

проектите на позиции за защита на българските интереси пред Съда на ЕС. Като цяло обаче, съществува принципното разбиране, че българската страна не може да си позволи да плаща неустойки пред Съда на ЕС за неспазване на европейското законодателство. Затова още на по-ранен етап вице-премиерът, председателстващ СЕВ, взема необходимите мерки българската страна да изпълни своите задължения. При необходимост, въпросът може да бъде поставен пред министър-председателя и съответния заместник-министър, носещ вината за недобре свършената работа, може да бъде освободен от служебните му задължения. Съзнавайки тази заплаха, повечето членове на СЕВ се отнасят изключително сериозно към своите задължения да предприемат всички необходими мерки за своевременното прилагане на приетите в ЕС актове. Затова, благодарение на СЕВ, наказателните процедури срещу България, довели до санкция, са изключителна рядкост.

Друга важна роля на СЕВ е по одобряване на проектите на позиции на България за формалните и неформални заседания на Европейския съвет и за различните формати на Съвета на ЕС. Разликата между тези позиции, изготвени от СЕВ, и указанията за подготвителните органи към Съвета на ЕС, изготвени в работните групи, е в нивото на представителство на България. Докато експертите в работните групи са по-нископоставени от заместник-министрите в СЕВ и са задължени да се подчиняват на получените указания, то позициите за Европейския съвет или Съвета на ЕС ще бъдат представяни от министър-председателя или министрите, които са йерархично по-високопоставени от членовете на СЕВ (Изключение прави вице-премиерът, председателстващ СЕВ, който очевидно е по-високопоставен от министрите в правителството). Затова, при изготвянето на тези позиции, СЕВ използва наличната в съвета експертиза и провежда един пър-

воначален дебат в опит да съгласува становищата на различните министерства. Окончателното решение обаче е на Министерския съвет, който единствен може да определи мандата на министър-председателя и министрите.

Сходна е функцията на СЕВ и по отношение на одобряването на проекта за Годишната програма за участието на Р България в процеса на вземане на решения в ЕС, която се приема от Министерския съвет и се представя пред Народното събрание. Конкретизацията на тази Годишна програма чрез шестмесечната програма с приоритетните за България теми и проекти по време на всяко председателство на Съвета на ЕС е изцяло в компетенциите на СЕВ, както и приемането на отчети за тези шестмесечни програми.

Като цяло, може да се обобщи, че Съветът по европейски въпроси е ключовата институция при определяне на българската политика и позициите по европейските въпроси, защитавани от София. Мнозинството от ключовите решения се вземат или поне се изготвят на това равнище. В това отношение СЕВ подпомага изключително много Министерския съвет, който има огромен брой други отговорности и не може да отдели толкова време и внимание на европейските въпроси. Следва да се подчертае, че някои от слабостите, характерни за работата на работните групи към СЕВ, са избегнати в начина на функциониране на съвета. Тъй като заседанията са присъствени, всеки от членовете на СЕВ е необходимо подробно да се запознае с дневния ред и предлаганите решения. В противен случай на самото заседание може да му бъдат зададени въпроси от председателя на СЕВ и да стане ясно, че въпросният член не се е подготвил. Това прави дискусиите в рамките на СЕВ много по-съдържателни и продуктивни. Пряка последица е, че на моменти възникват остри противоречия между различните държавни институции,

нещо, което не е толкова типично за работата на работните групи. В тези спорове могат да изкристализират както сблъсък на интереси между различните институции относно дадено правомощие, така и радикално различни визии за българските интереси и политиката, която следва да се провежда. Позитивното е, че в рамките на СЕВ се провежда най-смисленият дебат по същество относно провежданата от България европейска политика.

Ролята на председателя на СЕВ е ключова за успешната работа на СЕВ. Именно председателят на СЕВ е в позиция като вицепремиер да разрешава спорове между министерства относно правомощия, да разпределя досиетата, които никоя институция не припознава, да следи за надлежното изготвяне на рамкови позиции и указания до българските представители в Брюксел и да контролира спазването на европейските актове от България. Ефективната работа в СЕВ зависи от активността на председателя, от това доколко следи внимателно дискусиите, остро реагира на неподготвени или твърде общи изказвания на членовете, притиска всички да си изпълняват задълженията и търси отговорност при допуснати пропуски или непълни и недобре аргументирани позиции (При драстични случаи, които да доведат до стартиране на наказателна процедура от страна на Европейската комисия, вицепремиерът може да постави проблема пред министър-председателя и да настоя за смяна на въпросния заместник-министър или друг държавен служител. Това е опасност, която членовете на СЕВ съзнават, и тя ги мотивира да възприемат много сериозно критиките, отправени от председателя на СЕВ). Обратно, ако председателят оставя работата на СЕВ да тече без активна негова намеса, като формално открива и закрива заседанията, но не оказва натиск върху членовете на СЕВ, може да превърне СЕВ във формален орган без реален контрол върху

европейската политика на България. От това биха пострадали както последователността в отстояването от страната позиции в ЕС, така и координацията между различните държавни институции.

В това отношение настоящата структура на СЕВ е стъпка в правилната посока спрямо първоначалния формат на съвета, председателстван от заместник-министър на външните работи. В предишния вариант членовете на СЕВ не са били йерархично подчинени на председателя и той е можел само да се позовава на добрата воля и здравия разум на колегите си, за да разрешава споровете и да се работи по-ефективно. Сегашният вариант работи много по-добре и има важен принос за успешната координация по европейските въпроси в България.

Би могло да се направи и още една стъпка, като се регламентира чрез промени в Постановление №85, че заместник министър-председателят по подготовката на българското председателство на Съвета на ЕС представлява България на заседанията в ЕС на Съвет „Общи въпроси“. Такава практика бе въведена от българското правителство през 2016 г., но не е кодифицирана. А нейното въвеждане би помогнало на въпросния вицепремиер да играе активна роля в целия процес на изготвяне на българските позиции – от контрол на работата на работните групи, през обсъжданията на заседанията в СЕВ и в Министерския съвет до отстояване на тези позиции пред ЕС.

3.3. Министерски съвет

Като най-висшата институция в държавната администрация, която определя и ръководи външната политика на България, Министерският съвет има ключова роля и при приемането на най-важните решения по европейските въпроси. Същевременно, Министерският съвет има отговорности в толкова много други области на управле-

нието, че съзнателно мнозинството от въпросите за решаване са оставени на СЕВ и Министерският съвет се намесва в краен случай, когато е невъзможно да се намери решение в рамките на СЕВ. Така например, Министерският съвет може да обсъди спор за правомощия между различни държавни институции, по който в СЕВ не е могъл да се постигне съгласие. Т.е. Министерският съвет може да решава всички въпроси от компетенции на СЕВ, по които в Съвета не е постигнато съгласие и не е взето решение. Същевременно обаче министър-председателят или шефът на неговия кабинет могат да преценят, че даден въпрос не е от такава важност, че да влиза в дневния ред на Министерския съвет, и СЕВ да бъде принуден да го разгледа повторно с ясното указание да бъде намерен компромис.

Министерският съвет има и определени изключителни правомощия в рамките на националния координационен механизъм, които само той може да упражнява. На първо място, това е одобряването на позициите на България за формалните и неформални заседания на Европейския съвет и за заседанията на Съвета на ЕС. Тези позиции се обсъждат и изготвят в рамките на СЕВ и ако там е постигнато съгласие, могат да минат без дискусия на заседанието на Министерския съвет. По-често това са политически значими теми не само за България, но и за целия ЕС, така че по тях се провежда дебат по същество в Министерския съвет.

Второ, Министерският съвет има отговорност и по приемането на решения и вземането на необходимите мерки за подготовка на България за присъединяване към Шенгенското пространство и Евроразоната, както и всички други въпроси, свързани със задълженията на България, произтичащи от членството. В това отношение правителството съчетава вътрешнополитическите мерки, свързани с осигуряване готовността за завършване европейската

интеграция на страната, с външнополитически мерки, насочени към спечелване на подкрепата на останалите държави членки, Европейската комисия и Европейската централна банка. Това са ключови въпроси, свързани с европейската политика на България, и само мобилизирането в максимална степен на финансовите средства от бюджета и усилията на държавната администрация може да доведе до успех.

Третото важно правомощие на Министерския съвет е приемането на Годишната програма за участието на Р България в процеса на вземане на решения в ЕС, както и на Годишен план за действие с мерки за прилагане правото на ЕС. В рамките на ЕС годишно се приемат голям брой актове и нормално всяка държава преценява кои от тези актове са от първостепенно значение за националните интереси и следва да им бъде обърнато по-специално внимание. Тази Годишна програма за участието на България в процеса на вземане на решения в ЕС представлява именно подбор на най-важните за страната европейски актове, по които ще се концентрират усилията на държавната администрация. В 7-дневен срок от приемането на програмата тя се внася в Народното събрание, което на нейна основа изготвя сходна Годишна програма на НС. След приемането в началото на годината на тези няколко програмни документа, за Министерския съвет възниква и регулярно задължение да информира Народното събрание за приеманите позиции по различните досиета, включени в програмата, както и за хода на дебатите в ЕС. Министерският съвет информира НС също така за проектите за актове на ЕС, които се отнасят до задълженията на България, свързани с членството ни в ЕС. Става въпрос основно за актове, отнасящи се до присъединяването на България към Шенгенското пространство и до Евроразоната, но на практика може да се тълкува разширително от НС, и до всякакви актове, приема-

ни в ЕС, доколкото по тях възникват задължения за страната ни. За предоставяне на цялата тази информация на НС основна отговорност има заместник министър-председателя по подготовката на българското председателство на Съвета на ЕС, който в качеството си на председател на СЕВ има най-добър поглед на развитието по досиетата и изготвяните по националния координационен механизъм рамкови позиции. По въпроси от особена важност обаче е нормално и компетентните министри да имат готовност да отговарят на въпроси в комисиите на НС, тъй като всеки един от тях следва да познава добре досиетата в своята област, обсъждани в ЕС, и позицията на България.

Накрая, Министерският съвет взема окончателните решения по защита на българските интереси пред Съда на ЕС относно стартирани от Европейската комисия наказателни процедури. Министерският съвет може също така да заведе дело в Съда на ЕС, ако смята, че даден акт или решение в ЕС противоречат на принципа на субсидиарност или неправомерно ограничават компетентностите на българската държава. По случаите на нарушаване на принципа на субсидиарност правителството е длъжно да се съобрази със становището на НС и по-специално – на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове.

Заседанията на Министерския съвет са присъствени и, когато въпрос, свързан с европейската политика на България, влезе в дневния ред на правителството, се провежда дискусия и се взема решение с обикновено мнозинство. Всеки от министрите разполага с папка, в която освен дневния ред и проектите на решения, се прилага становището на съответното министерство, защитавано на по-ранен етап. Министрите могат да не се съобразят с представените становища или да ги отстояват твърдо, както и да търсят възможни

компромиси. По всички европейски въпроси е нормално заместник министър-председателят по подготовката на българското председателство на Съвета на ЕС да играе водеща роля в дискусиите, след като има наблюдение от дебатите в рамките на СЕВ и носи основната отговорност по координиране на европейската политика на България. Теоретично при гласуването може да се събере достатъчно мнозинство за приемане на решение, дори и министър-председателят и вицепремиерът да са против даденото решение. На практика обаче в повечето случаи министър-председателят играе ролята на арбитър при спорове между министрите и неговото мнение, както и мнението на вицепремиера, председателстващ СЕВ, наклонят вземите в полза на едната или другата страна.

Като цяло, ролята на Министерския съвет в националния координационен механизъм по въпросите на ЕС не трябва да се надценява. Той е арбитър от последна инстанция по всички спорни въпроси в рамките на държавната администрация, към който се прибегва в по-редки случаи, когато СЕВ не успява да реши въпросите. Основната тежест на вземаните решения все пак пада върху СЕВ, а Министерският съвет се намесва най-често, когато трябва да отчете пред НС постигнатите резултати.

Заклучение

Анализът на съществуващите координационни механизми по европейските въпроси в България показва, че най-добре функционира националният координационен механизъм по Постановление № 85 от 2007 г. В този механизъм има известни недостатъци, свързани най-вече с неприсъственото вземане на решения чрез мълчалива процедура в работните групи към СЕВ. Въпреки че то е наложително поради много кратките срокове за приемане на указания, съобразени с темповете на работа в под-

Европейски съюз

ответелните групи към Съвета на ЕС, съществува риск членове на работната група изобщо да не се запознаят с предлаганите указания и чак на по-късен етап да бъде установено, че българският интерес не е защитен. Като цяло обаче, по всички важни европейски въпроси, водеща роля има Съветът по европейски въпроси, който може да се определи като отлично работещ механизъм, както по отношение координацията между държавните институции, така и по отношение на контрола по прилагане законодателството на ЕС. Като последна инстанция може да се намеси Министерският съвет по въпроси, които или не могат да се решат в СЕВ, или са изключителна компетенция на правителството. Добрата работа на СЕВ обаче позволява сравнително по-малко европейски въпроси да влизат в иначе много натоварения дневен ред на правителството.

На фона на добре функциониращия национален координационен механизъм, въпреки че вниманието остава изготвянето на указания и позиции в областите помощ за развитие, външна политика и политика за сигурност. Ако въпросите на външна-

Координация по европейските въпроси

та политика и на сигурността са строго специфични и не налагат често междуведомствена координация, самото наличие на отделен координационен механизъм по помощите за развитие е загадка.

Цитирани източници:

Йонева, Елизабет, 2014. „Енергийни измерения на сигурността: трансформации и рискове в началото на XXI в.“ в сборник „Перспективни направления за развитие на въоръжените сили на Република България“ София, с. 33.

(Yoneva, Elizabet, 2014. "Energiyni izmerenia na sigurnostta: transformatsii i riskove v nachaloto na XXI v." v sbornik "Perspektivni napravlenia za razvitie na vaorazhenite sili na Republika Bklgaria" Sofia, s. 33)

Постановление на Министерския съвет №85 от 2007 г. <http://lex.bg/laws/ldoc/2135550959>

(Postanovlenie na Ministerskia savet №85 ot 2007 g.

<http://lex.bg/laws/ldoc/2135550959>)