
ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

РОЛЯТА НА РОТАЦИОННОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО НА СЪВЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД ЛИСАБОН

*Николай Доманов**

Договорът от Лисабон предвиди председателството на Съвета да бъде ротационно и постоянно. Макар вследствие на реформите ротационното председателство да беше значително отслабено, то все още се намира в центъра на европейския интеграционен процес. Представителните и организационните му функции са изключително важни за функционирането на Съюза. Ограниченията в тях могат да бъдат на практика минимизирани чрез влагането на висок кадрови потенциал и последователност в неговата работа и в отношенията с неговите партньори. Ротационният председател на Съвета трябва да играе ролята на честен брокер и предсказуем отборен играч, чиито интереси са предимно насочени към защитата на европейския интерес. Изграждането на доверие у партньорите е ключово за доброто протичане на работата. В противен случай съществува реална опасност ротационното председателство да бъде дистанцирано от делата на Съвета и в крайна сметка да бъде определено като неуспешно. Обратно, постигнатите резултати и ефективната работа гарантирано биха довели до успех.

На България предстои да поеме ротационното председателство на Съвета през втората половина на 2018 г. Дотогава има време за подготовка. Тя обаче трябва да започне скоро и да се прави с ясна визия за преследването на общия европейски интерес. Вътрешнополитическите противоборства и липсата на добре подготвени по европейските въпроси кадри лесно може да доведе до поставянето на българското председателство в изолация, което ще превърне тази голяма отговорност в разочарование.

* Доктор по право.

1. Съветът в европейската архитектура след Договора от Лисабон

Съгласно чл. 13 от Договора за създаването на Европейския съюз (ДЕС) Съюзът разполага с институционална рамка, която има за цел да насърчава неговите ценности, да преследва неговите цели, да служи на неговите интереси, на интересите на неговите граждани и на тези на държавите-членки, както и да осигурява съгласуваност, ефикасност и последователност на неговите политики и дейности.

Съгласно чл. 16, § 2 ДЕС Съветът (Съвет на Европейския съюз, Съвет на министрите) се състои от по един представител на всяка държава-членка на ниво министри. Така на практика членовете на Съвета са политици, а не функционери¹.

На принципа на представителство на интереси в Европейския съюз (ЕС) Съветът е институцията, която изразява интересите на държавите-членки. Детайлната уредба на функционирането на Съвета се съдържа в неговия Процедурен правилник, приет с обикновено мнозинство съгласно чл. 240, § 3 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС)².

В зависимост от въпросите, които разисква, Съветът заседава в различни конфигурации, които може да бъдат наречени състави. Иначе Съветът е единна институция. Съставите му са обособени според тематиката на срещата и се състоят от съответните министри³. След влизане в сила на Договора от Лисабон Съветът заседава задължително само в два състава – Общи въпроси (осъществяване предимно на координационни функции и решаване на някои специални въпроси, като институционални проблеми) и Външни работи (чиято дейност предимно се свежда до изготвянето на актовете на Съюза, свързани с неговата външна дейност), като останалите възможни състави се определят с решение на Европейския съвет⁴, прието с квалифицирано мнозинство.

¹ С термините „функционери“ или „администратори“ се назовават на български език определена категория служители в институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, които работят по служебно правоотношение и са натоварени с извършването на специфичните за съответната институция функции.

² OJ L 325 от 11.12.2009 г.

³ През 90-те години Съветът работи в повече от 20 състава. Европейският съвет от Севиля (2002 г.) свежда съставите едва до девет – Общи въпроси и външни отношения; Икономически и финансови въпроси; Заетост, социална политика, здравеопазване и въпроси на потребителите; Образование, младеж и култура; Земеделие и рибарство; Транспорт, телекомуникации и енергетика; Околна среда; Конкурентоспособност; Правосъдие и вътрешен ред.

⁴ Съгласно Решение на Съвета (Общи въпроси) за установяване списъка на съставите на Съвета в допълнение към съставите, посочени в член 16, § 6, алинея втора и трета от Договора за Европейския съюз (16520/09), Съветът ще заседава в съставите: Икономически и финансови въпроси; Заетост, социална политика, здравеопазване и

Съветът като единна институция със седалище в Брюксел се подпомага от Генерален секретариат (също със седалище в Брюксел, като част от службите са изнесени в Люксембург), който се ръководи от генерален секретар, назначен от Съвета (чл. 240, § 2 ДФЕС). Повечето от заседанията на Съвета се провеждат в Брюксел, освен тези през април, юни и октомври, които се провеждат в Люксембург.

Работният апарат на Съвета се състои от редица помощни органи. С най-голямо значение за функционирането му са работните му групи, както и Комитетът на постоянните представители на държавите-членки (КОРЕПЕР I) и Комитетът на заместниците на постоянните представители (КОРЕПЕР II).

Новост в уредбата след Лисабон е правилото на чл. 16, § 8 ДЕС Съветът да заседава в два формата – открит и закрит, в зависимост от функциите, които изпълнява в конкретното заседание. Съгласно чл. 16, § 1 Съветът изпълнява две големи групи функции, а именно – законодателни (в този случай заседанията му са открити, като еманация на принципа за публичност и вземането на законодателни решения по-близо до гражданите) и функции по определяне на политиките и координиране (когато ще работи при закрити врата).

Съгласно Решение на Европейския съвет⁵ председателството на съставите на Съвета се осъществява чрез два различни механизма – постоянно и ротационно.

Единствено Съветът по външни работи има **постоянно** председателство, което се осъществява от Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (Върховен представител). Във всички останали случаи действа равноправно **ротационно** председателство.

Новост в уредбата е осъществяването на т.нар. екипно председателство от предварително определени групи от по три държави-членки за общ период от година и половина⁶ – т.нар. тройка или трио. Тези групи се формират въз основа на равноправна ротация на държавите-членки, като се вземат предвид тяхното многообразие и географското равновесие в Съюза. Принципът е, че всеки член на групата председателства всички състави на Съвета (без този по външните работи) за 6 месеца, като останалите членове от „екипа“ му оказват съдействие за осъществяване на обща-

въпроси на потребителите; Образование, младеж, култура и спорт; Земеделие и рибарство; Транспорт, телекомуникации и енергетика; Околна среда; Конкурентоспособност; Правосъдие и вътрешен ред.

⁵ Решение на Европейския съвет от 1.12.2009 г. относно упражняване на председателството на Съвета (2009/881/ЕС).

⁶ Декларация 9 към Договора от Лисабон относно член 16, § 9 ДЕС относно решението на Европейския съвет относно председателството на Съвета; Решение на Съвета за установяване на мерките за прилагане на Решението на Европейския съвет относно председателството на Съвета и относно председателството на подготвителните органи на Съвета (16517/09).

та им програма. Това разрешение дава възможност за реализиране на по-дългосрочни програми, тъй като периодът от 6 месеца за всеки от ротационните председатели обикновено се оказва твърде кратък, за да се изпълнят всички поети ангажименти.

Широко разпространено е разбирането, че ротационното председателство на Съвета се извършва от всяка държава-членка за период от шест месеца по определена схема. Това разбиране води до схващането, че ротационното председателство на Съвета е с продължителност шест месеца. Формално обаче и според логиката на Процедурния правилник на Съвета ротационното председателство следва да бъде определено с продължителност 18 месеца, а не шест. Шест месеца е продължителността само на единия от трите мандата в рамките на една ротация. В този смисъл ротационното председателство на една държава-членка е шест месеца, а ротационното председателство на Съвета е 18 месеца.

През 2005 г. Европейският съвет определи последователността на ротация до 2020 г. Последователността след 1 юли 2020 г. трябва да се определи до 1 юли 2017 г.

Ротационното председателство на Съвета протича по определени правила и в предварително регламентирани времеви рамки. Седем месеца преди мандата си и след провеждане на необходимите консултации в рамките на триото председателството оповестява по отношение на всеки състав предвидените от него дати за заседанията на Съвета, необходими за осъществяване на законодателната дейност на институцията или за вземане на оперативни решения.

За всеки период от 18 месеца тройката изготвя проект на програма на дейностите на Съвета за същия период. Този проект се изготвя съвместно с председателя на Съвета по външни работи в тясно сътрудничество с Европейската комисия и с председателя на Европейския съвет. Проектът се представя в единен документ най-късно един месец преди съответния период и подлежи на одобряване от Съвета по общи въпроси. Проектът за дневен ред се оформя в два раздела: законодателни и незаконодателни дейности, като всеки от тях се поделя допълнително на част А (въпроси, които може да бъдат приети без разисквания) или част Б (въпроси, за които са нужни разисквания).

След провеждане на консултации действащото през съответния период председателство изготвя за всеки състав на Съвета проект на дневен ред на заседанията на Съвета, предвидени за следващото полугодие. Тези проекти се изготвят най-късно една седмица преди началото на съответното полугодие въз основа на 18-месечната програма на Съвета и след консултация с Европейската комисия. Те се оформят в единен документ, който се прилага за всички състави на Съвета. Ако е необходимо, може да се предвидят допълнителни заседания на Съвета извън тези, които са били предварително планирани.

Възможно е, ако през дадено полугодие се окаже, че някои от планираните заседания не е необходимо, председателството да не го свика.

2. Функции на ротационното председателство на Съвета

Ротационното председателство спомага за решаването предимно на деликатни проблеми от политически характер. Програмата на всяко председателство включва приоритети, които са важен тласък за развитието на Съюза с оглед на динамиката и ефективността във функционирането на институциите на ЕС.

Ротацията на председателството на Съвета гарантира непрекъснатостта на изпълнение на неговите функции. Именно председателството отговаря за придвижването на работата в Съвета – особено що се отнася до законодателния процес в ЕС, при който то отговаря пряко за организацията на работа и спомага за изграждането на връзки и компромиси между държавите-членки. Затова е необходимо председателството да функционира под формата на посредник – честно и неутрално – и по-скоро като незаинтересуван от изхода на преговорите участник, а не като страна, защитаваща своя интерес. По правило председателството най-силно би трябвало да отстоява именно общия европейски интерес.

Ротационното председателство на ЕС осъществява две основни функции – организационни и функции по представителство, към които считам за напълно уместно да се причислят и междуинституционалните преговори с Европейския парламент и Европейската комисия в рамките на законодателните процедури.

2.1. Организационни функции

Организационните функции на ротационното председателство на Съвета протичат основно по две направления: планиране на календара за организиране на заседанията и председателстване на заседанията на Съвета и неговите подготвителни органи – двата състава на КОРЕПЕР, както и на множеството работни групи и комитети, натоварени с разглеждането на разностранни задачи. На практика именно председателството ръководи заседанията на всички състави и конфигурации на Съвета, с изключение на Съвета по външни работи. То освен това следи за правилното протичане на обсъжданията, за използваните методи на работа, за гладкото протичане на заседанията, както и за коректното прилагане на Процедурния правилник на Съвета.

Освен че определя датите от календара, на които ще се провеждат различните заседания, председателството е натоварено и с организирането на различни формални и неформални срещи в Брюксел, както и в държавата – ротационен председател. Нормално в рамките на шестте месеца начело на Съвета (освен за собствените си редовни заседания) председателството отговаря за организирането на две заседания на

Европейския съвет, няколко (обикновено около четири) неформални срещи на ниво министри, а дори понякога и срещи на високо равнище между ЕС и неговите партньори. При поемане на председателството по традиция всички комисари посещават държавата – ротационен председател, а нейният държавен глава държи реч пред Европейския парламент.

2.2. Функции по представителство

Съветът се представлява пред другите институции от своето председателство. Всички *междуйнституционални контакти* и особено тези с Европейския парламент и с Комисията⁷ номинално се организират и ръководят от председателството.

Тази функция е особено важна в рамките на упражняването на нормотворческата компетентност на ЕС и най-вече при обикновената законодателна процедура, където основната задача на председателството е да спомогне за постигането на компромис при преговорите. Именно тук проличава най-ясно колко важно е председателството да е динамично, добре организирано и да се ползва с доверието на своите партньори.

В началото на всеки шестмесечен период председателят на КОРЕПЕР II влиза в контакт с тримата заместник-председатели на Европейския парламент, отговорни за обикновената законодателна процедура, както и с председателите на парламентарните комисии и с докладчиците по законодателни доклади. Целта на тези срещи е да се получи актуална информация за етапа, до който са достигнали преговорите, да се обсъдят евентуално новите възгледи на председателството, както и да се уговорят сроковете, в които определени досиета трябва да бъдат приключени.

В рамките на подготвителната фаза, при самото получаване на законодателното предложение от Европейската комисия именно председателството го преглежда и формално го разпределя на дадена работна група. Тази дейност, естествено, се развива съгласувано с КОРЕПЕР. Едва след като председателството се е запознало с предложението, то се разпределя на работната група, която ще оформи бъдещата позиция на Съвета. Всъщност това първоначално запознаване в рамките на председателството също се извършва в рамките на работни групи, които са съставени от национални експерти на държавата – ротационен председател.

В рамките на обикновената законодателна процедура председателството определя датите, на които ще се провеждат заседания на помирителния комитет. На практика тези дати са определени година предварително от генералните секретариати на Европейския парламент и Съвета и само се утвърждават формално от председателст-

⁷ Вж. по-подробно **Доманов, Н.** Новата правна уредба на правилата за водене на междуйнституционални преговори в обикновената законодателна процедура. – Европейски правен преглед, 2014, № 8, 87–108.

вото. Все пак то може да окаже влияние върху окончателния вид на графика, а също така има и правото да определи част от тези дати за провеждането на неформални тристранни срещи (трилози)⁸.

По традиция неформалните контакти по повод ранното приключване на обикновената законодателна процедура (на първо или на второ четене) се инициират също от председателството. То известява КОРЕПЕР дали има възможност за водене на проговори. Самото споразумение на първо или на второ четене обаче се разглежда и одобрява от КОРЕПЕР. Въпреки това за определени законодателни досиета е възможно неформалните контакти да прераснат в неформални преговори, в които да участва председателството, за което по принцип се счита, че действа с мандат от КОРЕПЕР.

В хода и на първо, и на второ четене председателството следи за правилното отчитане на позицията на Европейския парламент. В хода на помирителната процедура председателството има организационни функции, като е негова задача да осигури присъствието на компетентния министър.

Председателството също така *подпомага дейността* на върховния представител и на председателя на Европейския съвет. Понякога председателството, ако бъде изрично натоварено, може да изпълни някои задачи вместо върховния представител, като например да ръководи Съвета по външни работи, когато се обсъждат въпроси от областта на общата търговска политика, или да го представлява пред Европейския парламент.

3. Новата роля на председателството на Съвета

Преди Лисабон държавата-членка, която председателстваше заседанията на Съвета, бе едновременно и председател на Европейския съвет за същия период. Така преди реформата на практика цялата политическа отговорност за развитието на Съюза бе именно в ръцете на председателството на Съвета. Договорът от Лисабон значително измени ролята на ротационното председателство на Съвета. При изготвянето на проекта за Конституция на Европа и след това на самия Договор за реформи от Лисабон имаше значителни противоречия по отношение на правилата, по които ще се провежда председателството на Съвета⁹. В периода на подготовка на реформите се

⁸ Вж. повече у **Доманов, Н.** Същност и организационни аспекти в дейността на тристранните срещи между Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия като съществен елемент от обикновената законодателна процедура след Договора от Лисабон. – Общество и право, 2013, № 7, 81–89.

⁹ Подробно вж. **Craig, P.** The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform. Oxford: Oxford University Press, 2010, ch. 2.

оформиха два възгледа за това как трябва да изглежда институционалната парадигма на ЕС и при какви правила да си взаимодействат основните действащи играчи. *Първият възглед*, на привържениците на силната изпълнителна власт, защитаваше идеята за създаването на поста „председател на ЕС“, който да бъде начело на изпълнителната власт в Съюза и който да бъде едновременно с това и председател на Европейската комисия. Заедно с него действа ротационно председателство, но на Европейския съвет, и то за период от шест месеца. Според *втория възглед* се виждаше ясно разделение на изпълнителната власт между два центъра – председател на Европейската комисия и председател на Европейския съвет. Председателството на Съвета трябва да е постоянно, а не ротационно. В крайна сметка при изготвянето на реформата надделя вторият възглед, но не бе възприета идеята за постоянно председателство на Съвета. Тя не бе одобрена от по-малките държави-членки, които изразиха сериозни резерви относно реалните механизми за контрол върху един силен постоянен председател на Съвета, и то вероятно идващ от една от големите държави. Така Лисабон създаде ротационния председател на Съвета. Изразени обаче бяха сериозни опасения, че в такъв случай в ръцете на ротационното председателство би се съсредоточил огромен властови ресурс. В крайна сметка се възприеха механизми, които значително ограничиха приложното поле на действие на ротационното председателство и до голяма степен обезличиха образа му на политическо ядро на Съюза. Въведе се постоянно председателство на Съвета по външни работи – който на практика остава извън полето на действие на ротационния председател на Съвета, а също така се създаде и постът на председател на Европейския съвет, който без съмнение иззе голяма част от политическите функции на ротационното председателство. Все повече от най-сложните законодателни досиета сега се решават чрез използването на изцяло политически прийоми в рамките единствено на Европейския съвет.

3.1. Рациото зад фигурата на ротационното председателство на Съвета

Ротацията в управлението на Съвета е идея с огромен потенциал, основана на отлично познаване на съюзните особености. След голямото разширяване през 2004 г. центърът на европейския интеграционен процес се премести осезаемо на изток. Промени се не просто конфигурацията на силите в ЕС, но и самото възприятие за това как трябва да се провеждат отделните политики, как да се харчат европейските пари, как да се законодателства. По време на финансовата криза през 2009 г. Съюзът бе силно разклатен от получените силен импулс антиевропейски настроения. Създадох се условия за протичането на сериозни дезинтеграционни процеси. Дори самото съществуване на ЕС в този му вид беше подложено на сериозна критика. В Съюз с 28 члена е нормално да има осезаеми центробежни сили. Те обаче съвсем невинаги се изразяват в относително ясно разпознаваемите сецесионни настроения или дезинтеграционни възгледи. Изграждането на нови съюзи в Съюза, създаването на

„Европа на скорости“, разделянето на държавите на такива „от центъра“ и на такива „от периферията“, въвеждането на особена категория „диференцирани“ членове на Съюза са истинските носители на опасност за съюзния интегритет. Те са достатъчни да нарушат крехкия баланс на системата и да доведат в крайна сметка до сериозно забавяне или дори до спиране на интеграционните процеси.

Ротационното председателство на Съвета е може би един от най-сериозните механизми, създадени да укрепят интеграцията и да противостоят на евентуалното разпадане на Съюза. От една страна, именно едно силно централно управление има потенциала да тушира центробежните сили вътре в Съвета и оттам в целия ЕС. Всяка държава-членка ще заеме в определен момент управлението и ще може така да построи европейския дневен ред, че да постигне цели, които тя определя като важни за целия Съюз. А когато, бидейки ротационен председател, държавата успее да убеди другите, че нейният национален интерес съвпада с общия, то тогава тя би се възползвала от европейските механизми и инструменти за постигане на националните си цели. Това е сигурна гаранция, че тази държава ще следи за добруването на Съюза и няма да допусне неговото разпадане.

От друга страна, въпреки опитите за оптимизиране на процеса на вземане на решения в ЕС, той все още остава много сложен. Централното управление спомага за по-добрата координацията както вътре в Съвета, така и между институциите, особено в рамките на законодателните процедури. С разширяването на приложното поле на действие на Съюза се увеличи нуждата от силно централно управление на Съвета. Желанието на Съвета пък да вземе по-активно участие в развитието на политиките на ЕС доведе до нуждата от провеждането на различни инициативи, които само силен председател би могъл да организира. Тази особена роля, която председателството има, дава основание на някои автори да го определят не като тяло, орган или институция, а по-скоро като „функция“¹⁰, жизненоважна за правилното функциониране на Съюза като цяло.

Би могло да бъде добавен и още един аргумент в подкрепа на фигурата на ротационен председател на Съвета. В рамките на законодателните процедури Европейската комисия представлява общия европейския интерес. Тя обаче си остава едно технократско бюрокралично тяло, което се разкъсва между упражняването на нейните законодателни и изпълнителни функции. Европейският парламент пък, бидейки съставен от директно избрани от гражданите на Съюза представители, невинаги е склонен (или достатъчно единен) да бъде носител на силен политически заряд, нужен за прокарването на нови сериозни реформи. Тук идва ролята на Съвета.

¹⁰ Westlake, M., D. Galloway. The Council of the European Union. 3rd ed. Harper, 2004, ch. 18.

Силен ротационен председател би могъл сериозно да повлияе върху воденето на политиките на Съюза. Той би могъл да инициира важни законодателни промени. Нещо повече, той би могъл да привнесе в европейския модел нещо от своята родина – нещо национално и традиционно. Държавите-членки, макар и обединени в своето многообразие, остават много различни. Само свидетел на процесите може да си даде ясна сметка колко всъщност се различават подлежащите на регулиране обществени отношения в държавите на север и юг, на запад и изток. Ротационното председателство е средство, с което да се насочва европейският дебат към нуждите и потребностите в отделните краища на Съюза. А уважаването на тези потребности лежи в устоите на европейския интеграционен модел.

3.2. Ограничения във функционирането на председателството на Съвета

По време на дебатите в рамките на Конвента за бъдещето на Европа дори поддръжниците на идеята за създаване на отделен ротационен председател на Съвета не са склонни да му предоставят твърде широки правомощия. Фигурата е важна за функционирането на целия ЕС, но има предпоставки един „силен“ председател на Съвета да се превърне в център на власт. Това сериозно би застрашило институционалния баланс в ЕС, а и би накърнило пазените под руслото на европейския интерес национални интереси особено от страна на големите държави-членки. В този смисъл реформата от Лисабон, преуреждайки статута на ротационното председателство на Съвета, създаде различни ограничения в неговата работа, които биха могли да бъдат обединени в две групи – структурни и функционални. Макар сред тези ограничения да има такива, които са били създадени и с други цели, те със сигурност оказват влияние върху правилата за упражняване на власт от страна на ротационното председателство на Съвета. Към структурните ограничения следва да се посочат фигурата на председател на Европейския съвет, на върховния представител и дейността на секретариата на Съвета. А към функционалните – изготвянето на програмата и срокът на председателството.

Ключов въпрос в европейския интеграционен процес след Лисабон е особената връзка между председателя на Европейския съвет и председателството на Съвета. Взаимодействието именно между тези играчи (към тях може да се добави и председателят на Европейската комисия) оформя приоритетите на европейското законодателство и поставя границите на европейската политика. Европейският съвет, макар и с изрично изключена с Договора от Лисабон законодателна функция¹¹, играе основополагаща роля за развитието на европейската интеграция. Именно Европейският съвет дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите об-

¹¹ Член 15, § 1 in fine ДЕС.

щи политически насоки и приоритети¹². Той поставя параметрите, по които функционират другите институции, и председателството на Съвета не е изключение. Развил се от серия *ad hoc* неформални срещи до институция на ЕС, Европейският съвет заема още по-централно място в Съюза след Лисабон: председателят на Европейския съвет получи разширени правомощия¹³; председателят на Европейската комисия е член на Европейския съвет; от 1988 г. председателят на Европейския парламент изнася реч пред Европейския съвет. Политиката, която иска да води държавата – ротационен председател на Съвета, трябва да бъде съобразена с общите насоки, поставени от председателя на Европейския съвет. Безспорно по-фокусираната функция на Европейския съвет, изразена чрез неговия председател, влияе пряко върху свободата на избор на стратегия и действие от страна на председателството на Съвета. В този процес влияние оказват и личностите, които заемат съответните постове. Нещо повече, практиката досега показва, че при „слабо“ ротационно председателство председателят на Европейския съвет получава повече фактическа власт и обратно.

С Лисабон извън обсега на ротационното председателство на Съвета бе изведена общата политика на външните работи и сигурност на Съюза. Създаде се според някои „шизофренната“¹⁴ фигура на *върховен представител на Съюза* по въпросите на външните работи и политиката сигурност. Той ръководи Съвета по външни работи; той е заместник-председател на Европейската комисия; той участва в работата на Европейския съвет, с което съвместява цели три специфични функции. Ясно е, че по въпроси, свързани с външната дейност на Съюза, ротационното председателство на Съвета няма думата. Това определено ограничава неговия предметен обхват.

Фактът, че Съветът и Европейският съвет имат *общ секретариат*, прави още по-трудно еманципирането на всяко едно ротационно председателство от Европейския съвет. Отделно от това администраторите в Съвета често процедурат в съзвучие с неписаните правила за работа на институцията и особено умело не следват инструкциите на колегите си от ротационното председателство. Това е своего рода защитен механизъм срещу некомпетентност и липса на подготовка, но е също така и препъникамък за всяко ротационно председателство, решило да използва мандата си за прокарването на реформи.

Още от 1989 г. всички председателства на Съвета са задължени да изготвят своята *програма*, следвайки особени правила, и да я представят на практика за одобрение (макар и неформално) пред Европейската комисия и Европейския парла-

¹² Член 15, § 1 ДЕС.

¹³ Член 15, § 5 и 6 ДЕС.

¹⁴ **Craig, P., G. De Burca.** EU Law Text, Cases and Materials. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 50.

мент. Това изначално създава предпоставки за ограничаване на кръга от възможности, които има председателството по отношение на въпросите, с които би искало да се занимава, тъй като те биха могли реално да бъдат ограничени от другите две институции чрез обикновеното им неучастие в подготовяните от Съвета инициативи. Това функционално ограничение е явно засилено след Договора от Лисабон чрез особена роля в процеса на Европейския парламент. От 2009 г. не само ротационният председател на Съвета представя работната си програма пред пленума на Европейския парламент в Страсбург, но и неговите отговорни министри представят структурните елементи от програмата пред отделни ресорни парламентарни комисии. Обикновено и цялата програма се представя още веднъж пред членовете на Комисията по конституционни въпроси. Вярно е, че исканията за поправки в програмата са недопустими, но практиката показва, че председателството, ако иска да бъде успешно, взема под внимание болшинството от направените препоръки от страна на европейските депутати, а те често не са никак малко. Така Европейският парламент на практика влияе върху програмата на председателството.

Отделно, ако една държава се опита да използва председателството за постигане на цели, които не са одобрени от мнозинството от членовете на Съвета или са твърде тясно национални, тя рискува критиките към нея да бъдат „особено тежки“¹⁵ и да се дискредитира в очите на своите партньори.

Ограничение в работата на ротационното председателство представлява и неговият *срок* – едва шест месеца за всяка отделна държавата от триото. Срокът е твърде кратък, за да позволи развитието на сериозен законотворчески процес, за който често е нужно дори много повече и от година и половина. Нормално е всяко председателство да иска да се представи по възможно най-добрия начин в очите на останалите. Това обаче води след себе си или до нежелание да се поемат някои определени законодателни досиета, или често до поставянето на твърде малко на брой и тесни по предметен обхват задачи, с решаването на които председателството си осигурява нужния му комфорт. Случва се председателството по-скоро да иска да получи висока оценка за работата си по безпроблемни и неконфликтни въпроси, отколкото да рискува доброто си име, за да извърши непопулярни реформи. Трябва да се спомене и едно негласно тиражирано схващане. Формално групите от трима ротационни председатели се формират на основата на равноправна ротация между държавите-членки за общ период от 18 месеца, като се отчитат техните различия и се спазва географският баланс в Съюза. Практиката обаче показва една техническа несправедливост. Държавата, която поема председателството на Съвета през втората половина на календарната година, се оказва оцетена времево. Това е така поради задължителната

¹⁵ Westlake, M., D. Galloway. Op. cit., 334–338.

лятна ваканция на институциите, която съкращава времето на председателстване с около месец. Това дава основание председателството през втората половина на годината да се нарича неофициално „късо председателство“.

Към така посочените функционални ограничения, струва ми се, следва да се добави още едно – *кадровият потенциал*. Ротационното председателство на Съвета често не е подготвено да се справи със спецификите на процедурите, които е заварило при встъпването си. Нещо повече, често председателството се опитва да приключи една или друга процедура, без да следи за качеството на законотворчеството, а просто с цел да си припише заслуги. Анализът на дейността на всяко ротационно председателство задължително включва анализ на неговия кадрови потенциал, което пък пряко влияе върху оценката на постигнатите от него резултати.

4. Анализ на дейността на ротационното председателство на Съвета и оценка на постигнатите резултати

Договорът от Лисабон промени ролята на председателството на Съвета, която сега би могла да бъде определена като отслабена. Въвеждането на ротационно председателство, засилващата се роля на Европейския съвет и управлението на външната дейност на Съюза от върховния представител са все ограничения на властта на председателството. Напоследък най-сложните законодателни досиета често се отнемат от ротационното председателство и се предоставят за политическо решение на Европейския съвет. Въпреки това активното участие на ротационното председателство е абсолютно необходимо най-вече за плавното протичане на законотворческия процес в ЕС. Нещо повече, председателствата след Лисабон показват, че едно ротационно председателство може да бъде квалифицирано като силно или слабо, или като успешно или неуспешно, и то в зависимост именно от това как изпълнява своите задачи и поетите ангажименти. Ето защо е изключително важно, особено с оглед на предстоящото поемане на ротационното председателство на Съвета от страна на България през 2018 г., да се направи преглед на това как отвътре функционира едно председателство, как то следва да изпълнява своите задължения и как балансът на сила в ЕС може да зависи от това дали то има волята да отстоява своята позиция.

Едно председателство се определя като *силно*, когато има капацитет да отстоява програмата си, да я изпълни и да бъде активен участник във вземането на политическите решения; когато не търси лесни решения на още по-лесни въпроси, а се стреми да чертае политическия дневен ред на Съюза и да спомага за намирането на компромис. *Успешно* е онова председателство, което е съумяло да отстои позицията си, но и да се представи като достоен и най-вече доверен и последователен парт-

нър. Това е дори по-важно от конкретното постигане на резултати. Преценката се прави от правителствата на всички държави-членки, от висшите служители в ЕС, но и от европейските граждани, които все по-активно участват в европейския политически дебат и изразяват своето мнение.

За да бъде определено като успешно, ротационното председателство трябва да притежава две неща. Първо, то трябва да разполага с отдадени на европейската идея политици, чиито ангажименти са ясно осъзнати и поети с огромна доза отговорност не само към националния електорат, но и към всички европейски граждани. Второ, то трябва да притежава добри служители – в националните органи, но също така и в европейските институции. Именно от тях в голяма степен зависи как се ще прояви председателството.

Служителите в институциите (наричани администратори) и, разбираемо, най-вече в Съвета, са от изключителна важност за работата на ротационното председателство. Доколко те са активни и дали се отнасят професионално и отговорно към работата си, зависи от опита, който са натрупали, но и от връзките, които са създали със свои колеги от други държави. Администраторите работят в повечето случаи на постоянни трудови договори в Съвета, изграждайки репутация – за себе си, но и за своята държава. Обикновено те вземат участие в десетки, а дори и в стотици работни групи и безброй консултации. И го правят с едничката цел работата да бъде свършена по възможно най-добрия начин. Взаимното доверие и политическото разбиране на аргументите на партньора в европейската политика и особено в дейността на Съвета са от изключителна важност. Администраторите градят това доверие години наред и именно то може най-лесно и най-бързо да рухне по време на председателството, когато политиците не са добре подготвени. Ето защо връзката между политици и администратори трябва да бъде предварително отлично стикована. Най-често проблемите произхождат от два фактора – недобра подготовка на политиците и нежелание да работят по въпроси, които не са считани за интересни в тяхната държава и от които те биха извлекли минимални политически дивиденди. Въпреки това успехът на едно председателство зависи не толкова от подготовката, колкото от отдадеността на европейската идея. Самоцелното търсене на политически ползи води до почти сигурен неуспех в Съвета и в Европа. И първите председателства след влизането в сила на Договора от Лисабон доказват тези зависимости.

Първото трио след януари 2010 г. се състои от Испания, Белгия и Унгария. Техният пример е разнопосочен, но може да се използва за идентифициране на различните характеристики, които едно председателство на Съвета може да притежава. *Испанското председателство* (през първата половина на 2010 г. и на практика първото председателство на Съвета след влизане в сила на Договора от Лисабон) показва ясна отдаденост на европейската идея. Демонстрирано беше добро сработване между

испанските администратори и политиците, които най-вече в първите няколко дни на мандата намираха в председателството източник на позитивна политическа енергия вътре в родината си. Междувременно правителството на Хосе Луис Родригес Сапатеро се радваше на стабилно мнозинство и имаше всички национални предпоставки да се отдаде на решаването на европейските въпроси. Уви, въпреки силното си национално присъствие Сапатеро демонстрира силна апатия към делата на ЕС и на ръководеното от него ротационно председателство. Той тотално се дезинтересира от координационните си функции в Съвета. Това доведе до пълна липса на синхрон в работата на институцията и в крайна сметка до допускането на няколко съществени стратегически грешки (като например замразяването на две важни законодателни досиета и провалянето на срещата на високо равнище между САЩ и ЕС). Тези грешки дамгосаха испанското председателство и то бе категорично обявено за неуспешно.

Белгийците поеха командването на Съвета през втората половина на 2010 година. За разлика от испанците, които се радваха на силно национално мнозинство и стабилна вътрешнополитическа обстановка, *белгийското председателство* трябваше да работи буквално при липса на работещо правителство. Или по-точно при предсрочните избори през юни 2010 г. ново правителство не се сформира, а председателството не беше сред приоритетите на служебното правителство. Въпреки това като държава основателка Белгия показва колко важни са европейските ангажименти и как те трябва да се спазват независимо от моментното вътрешнополитическо състояние. Белгийското председателство хвърли огромни усилия в законодателния процес на ЕС. То въведе и някои принципно нови неща, свързани с каналите за комуникация между институциите по повод процеса на вземане на решения. Направени бяха и някои технически подобрения в работата на институциите, като например въвеждането на механизми за облекчен режим на достъп на служителите до сградите на различните институции. Отделно от това белгийските политици обърнаха сериозно внимание на европейската идея въпреки вътрешнополитическата нестабилност. През шестте месеца на управление Белгия бе огласяна от информационни кампании, посветени на ЕС, организирани бяха срещи, изложби, конференции и се провеждаха всякакви „европейски“ мероприятия. Очевидно тази информационна кампания в комбинация с квалифицираните действия на белгийските администратори и политици доведе до определянето на белгийското председателство като много успешно.

През първата половина на 2011 г. пък унгарците поеха първото в историята си ротационно председателство на Съвета. От тази изходна позиция се очаква да тръгне и България през 2018 година. Също като испанците, унгарците се радваха на силно правителство у дома. За съжаление, проблемите, свързани с унгарския медиен закон, до такава степен дискредитираха доверието към унгарските администратори, а и към

цяла Унгария, че почти се стигна до ситуация, в която самото председателство беше изолирано от дейността на Съвета.

На България предстои да поеме ротационното председателство на Съвета през втората половина на 2018 г. (за съжаление, „късо председателство“). Дотогава все още има време да се случат две неща: да се подобри кадровият потенциал на българските специалисти – национални служители и европейски администратори – по въпросите на ЕС и да се доизгради и затвърди репутацията на българските администратори в институциите и най-вече в Съвета на последователни и принципни хора, които заслужават доверие и са отдадени на европейската идея. Образът на „честен брокер“ в Европа е най-важен в Съюз с 28 държави-членки, където само изграждането на широки коалиции и търсенето на консенсус са източник на подкрепа, а следователно – и на по-висока легитимност. Българските политици трябва да внимават до колко да търсят видимост в България на тяхната дейност в Съвета. Традиционно тази видимост е налице само в началото и в края на всяко председателство. През януари (или през юли) се случват две големи събития за държавата председател – комисариите са на изнесено заседание обикновено в столицата и ротационният председател изнася реч пред Европейския парламент на заседание в Страсбург. Отвъд тези събития единствено качеството на работа на председателството би могло да го включи в европейския или в националния дневен ред. Самоцелните действия следва да бъдат сведени до минимум. Ясните цели, допълнени с аргументирана стратегия за тяхното постигане и търсенето на широк компромис, са основите на успеха на председателството. Опитите обаче да се извлече национална изгода от работата в Съвета или пък председателството да се използва за вътрешнополитически PR могат да доведат до изключително негативни оценки за държавата.

Опитът от първите три ротационни председателства след Лисабон трябва да послужи за извличането на изводи относно още един много важен фактор, пряко влияещ върху дейността на Съвета, а именно – отношенията с председателя на Европейския съвет. Практиката показва, че двете фигури – ротационен председател на Съвета и председател на Европейския съвет – са като скачени съдове. Когато единият е активен и диктува събитията, другият заема по-пасивна роля и обратното. Незаинтересоваността на Сапатеро и фактът, че Ромпой е бивш премиер на Белгия, дадоха възможност на белгиеца да извоюва много територии, по правило запазени за председателството. Този процес на изграждане на силен председател на Европейския съвет за сметка на Съвета бе до известна степен спрял от унгарците и по-късно от поляците, но после пак се разви с пълна сила при датското и най-вече при кипърското председателство, което досега се определя като най-незаинтересованото и неквалифицирано ротационно председателство след Лисабон. Решението на проблема с институционалното противоборство е изграждането на функционални модели за работа и ко-

ординация, които да бъдат основани на взаимно доверие и респект към другия. Въпреки опитите за намирането на такива механизми според мен и при новия председател на Европейския съвет Доналд Туск ще се наблюдава станалото традиционно вече противоборство с ротационното председателство на Съвета. И докато при Ромпой причините за това противоборство бяха по-скоро свързани с липсата на опит и практика веднага след Лисабон, то при Туск проблемите вече ще се зараждат по силно дезинтеграционната ос Запад-Изток.

Заклучение

Договорът от Лисабон промени ролята на ротационното председателство на Съвета на ЕС. Новата му структура на функциониране в рамките на сложния интеграционен модел на Съюза има своята вътрешна логика. Тя напълно кореспондира с нуждите на постлисабонската действителност.

Макар най-сложните законодателни досиета след Лисабон да се решават предимно чрез използването на политически прийоми от ръководителите на държавите-членки в рамките на Европейския съвет и макар външната дейност на Съюза да е в ръцете на върховния представител, новата роля на Съвета не е омаловажена. Тя обаче е ограничена функционално и структурно най-вече поради опасения от концентриране на власт в ръцете на ротационния председател.

Ротационните председателства след Лисабон са в центъра на европейския дебат и подлежат на анализ и оценка. Вследствие на това те са определяни като силни и слаби, като успешни и неуспешни. Единствено от работата на политиците и на администраторите зависи каква ще бъде тази оценка. Ясните цели и аргументираните стратегии за тяхното постигане са в основата на едно успешно председателство. Най-важният фактор обаче е способността на председателството да бъде честен и коректен партньор и безпристрастно да изпълнява ролята си на организатор, медиатор и брокер.

ЕС е в непрестанни реформи. Едва пет години след влизането в сила на Договора от Лисабон вече се чуват все по-силно възгласите за нови реформи. Някои от тях вече дори са факт. Безспорно в центъра на такива промени в Договорите ще бъде въпросът за законодателните процедури на ЕС, респективно за ролята на ротационното председателство. Освен това предстои и определяне на новия цикъл на ротация. Удачно би било авторите на измененията да съсредоточат вниманието си върху Съвета и отношенията му с Европейския парламент. Създаването на фигурата „докладчик“ на Съвета по законодателни досиета ще въведе не само симетрия в работата на институциите, но и ще улесни диалога между тях. Преосмислянето на сроковете, в които протича обикновената законодателна процедура, и привилегированото положение на Съвета в нея също трябва да бъдат част от реформите. Удачна формула за

оптимизиране на работата би било държавният глава на държавата – ротационен председател, да председателства заседанията на Съвета по общи въпроси, като едновременно с това бъде и заместник-председател на Европейския съвет. Това ще доведе до по-добра координация и централизация на работата.

Предстои да се види как точно ще бъде преоформен институционалният баланс в ЕС. Това е процес, от който България не бива да се дистанцира. Тя трябва да участва пряко в дебатите, а защо не и да използва активно ролята си на ротационен председател и да бъде от страната на провеждащите реформите. Едно е сигурно – ако иска да бъде успешно ротационното ѝ председателство, България трябва да започне подготовката си още отсега и да не подценява тази възможност, удаваща се веднъж на около 14 години.