

**ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ И
ЕВРОПЕЙСКА ИНТЕГРАЦИЯ**

**РЪКОВОДСТВО ЗА УЧАСТИЕ
В РАБОТАТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Калин ТОМОВ
Кръстьо ПРЕСЛАВСКИ
Калоян СИМЕОНОВ
Живка СТАНЕВА
Зинаида ВЕЛЕВА

София, декември 2007 г.

© Институт по публична администрация и европейска интеграция

Снимките на корицата са от аудио-визуалната библиотека на Европейската комисия –
Central Audiovisual of the European Commission, © European Community, 2008

ISBN 978-954-91217-5-9

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	5
Раздел I. Информация за Европейския съюз	7
Част I. Обща информация	7
Институционална система на Европейския съюз	8
Европейска комисия	8
Европейски парламент	15
Съвет на Европейския съюз	19
Европейски съвет	19
Съд на ЕО и Първоинстанционен съд на ЕО	20
Други органи и институции	21
Агенции на Общността	21
Част II. Правна система на Европейския съюз, законодателен процес и процедури за вземане на решения	23
Учредителни договори	23
Източници и принципи на правото на Европейския съюз	30
Обща информация за Съвета на Европейския съюз	32
Процес на вземане на решения в Европейския съюз	54
Раздел II. Участие на България в работата на Европейския съюз	64
Част I. Практически аспекти при участието в процеса на вземане на решение в ЕС	64
Работни групи към Съвета	64
Езици за превод	69
Работни групи към Европейската комисия	72
Създаване на контакти и оказване на влияние в дейността на ЕС	73
Писмени източници на информация	75
Част II. Координационен механизъм по европейските въпроси в България	77
Функциониране на координационния механизъм	77
Документи, които се приемат в координационния механизъм	86
Изпълнение на задълженията, произтичащи от членството в ЕС	89
<i>Приложение 1. Работни групи към Съвета по европейски въпроси</i>	92
<i>Приложение 2. Формат на рамкова позиция</i>	96
<i>Приложение 3. Модел за съдържание на предварително съобщение до София</i>	98
<i>Приложение 4. Модел за съдържание на доклад за резултат от заседание на институциите на ЕС</i>	100

Списък на съкращенията

Брутен вътрешен продукт (БВП)
Брутен национален доход (БНД)
Договор за създаване на Европейската общност (ДЕО)
Договор за Европейския съюз (ДЕС)
Европейска икономическа общност (ЕИО)
Европейска инвестиционна банка (ЕИБ)
Европейска комисия (ЕК)
Европейска общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ)
Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС)
Европейска система на централните банки (ЕСЦБ)
Европейска централна банка (ЕЦБ)
Европейски общности (ЕО)
Европейски парламент (ЕП)
Европейски съюз (ЕС)
Икономически и валутен съюз (ИВС)
Икономически и социален комитет (ИСК)
Комитет по политика и сигурност (КОПС)
Комитет на постоянните представители (КОРЕПЕР)
Министерски съвет (МС)
Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС)
Постановление на Министерския съвет (ПМС)
Правосъдие и вътрешни работи (ПВР)
Съвет за икономически и финансови въпроси (ЕКОФИН)
Съвет за общи въпроси и външни отношения (СОВВО)
Съвет по европейските въпроси (СЕВ)
Устройствен правилник на Министерския съвет и неговата администрация (УПМСНА)

УВОД

Уважаеми читатели,

На 1 януари 2007 г. България се присъедини към Европейския съюз и стана пълноправна държава членка. Но Европейският съюз не е обикновена международна организация, в която държавите членки участват за постигане на техни специфични цели, нито е единствено организация за икономическа интеграция. Европейският съюз е мястото, където преобладаващата част от националните политики се приемат и определят. Дори повече, Европейският съюз е все по-ефективен механизъм за държавите — членки на ЕС, и за техните граждани да отстояват своите интереси не само в рамките на самия Съюз, но и в световен мащаб (например в рамките на Световната търговска организация), както и във взаимоотношенията с трети страни (дори в случаите на двустранни отношения между отделна държава членка и трета страна по конкретен казус). Ролята на ЕС е еднаква за всички негови държави членки, независимо дали са големи или малки. От друга страна ползите, които реално получават отделните държави и техните граждани, зависят от ефективността, с която представителите на отделните институции, на държавите членки, на организациите на гражданското общество и на бизнеса участват в процеса на вземане на решения от институциите на ЕС. А определящ фактор за тази ефективност е доброто познаване на цялостната процедура с множеството подробности и характерни черти.

Целта на това ръководство е да представи детайлна информация за функционирането на институционалната система на ЕС и на процеса на вземане на решения. Това обаче не е ръководство единствено за хората, директно въввлечени в процеса на вземане на решения в ЕС, и за специалистите по европейска интеграция. Това е ръководство, което е насочено и към общата публика поради простия факт че, приемайки голяма част от актовете и политиките, които се прилагат в собствената страна, те се приемат извън нейната територия. За това всеки гражданин би следвало да познава не само националната си институционална схема и как се приемат законите в собствената му държава, но и как се приемат директивите, регламентите и решенията на ЕС, които са също неотменна част от правната система на държавите членки.

Авторите на тази книга са хората, през чиито ръце и сърца премина целият процес на преговори и подготовка за пълноправно членство на Република България в Европейския съюз. За това изготвянето на ръководството беше повече от академичен труд и практическо ръководство, това е предаване на опита и оптимизма, натрупан в работата с институциите на ЕС на всички нива. Освен българския опит в подготовката на Ръководството беше максимално използван и опитът, и информация от другите държави

членки, както и от самите институции на ЕС, така че да могат максимално пълно и точно да бъдат представени фактите от институционалната схема на ЕС. Настоящото второ издание на Ръководството за участие в работата на институциите на Европейския съюз е допълнено и актуализирано и отразява ситуацията след 1 януари 2007 г., когато България стана пълноправна членка на Европейския съюз.

Внимателният прочит на Ръководството би следвало да покаже, че в този Съюз няма големи и малки държави – всеки има своето право на мнение и глас за това, как заедно да се справим с глобалните проблеми или, казано на брюкселски жаргон, „предизвикателства”. Книгата дава представа за юридическите и политическите способности за отстояване на националните или гражданските интереси. По-важно обаче е друго – диалогът и консенсусът са основни инструменти както за постигане на общите цели, така и за решаване на отделни въпроси, важни за отделните държави или за групи граждани. Българските граждани и политици започват да усещат в реални условия значението на солидарността, но и на общата отговорност за европейските дела. Основното послание, което авторите изпращат, остават оптимизмът и вярата в бъдещето на Европа. Винаги сме знаели, че красотата на идеята за Обединена Европа може да бъде видяна само през призмата на познанието за историята, функциите и уникалната институционална организация Европейски съюз.

София, декември 2007 г.

РАЗДЕЛ I

ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЧАСТ I. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

Европейският съюз (ЕС) е създаден през 1993 г. въз основа на Европейските общности, които възникват като интеграционно обединение за икономическо сътрудничество: Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС), Европейската икономическа общност (ЕИО) и Европейската общност за атомна енергия (ЕВРАТОМ).

Европейската общност за въглища и стомана е основана с т.нар. Договор от Париж, подписан през 1951 г., и дейността ѝ приключва през 2002 г.

Европейската икономическа общност и ЕВРАТОМ са учредени със съответните договори, подписани през 1957 г. Договорът за създаването на ЕИО (наричан също Римски договор) през 1993 г. се преименува на Договор за създаване на Европейската общност (ДЕО).

Структурата на трите стълба се въвежда с Договора за Европейския съюз през 1993 г. (наричан също Договор от Маастрихт), като Европейските общности стават част от т.нар. *първи стълб*. Същевременно се създават други два стълба, които изразяват волята на ЕС за постепенна политическа интеграция: *втори стълб* на ЕС – Обща външна политика и политика за сигурност (ОВППС), част от който е също Европейската политика за сигурност и отбрана, и *трети стълб* на ЕС – Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи (ПВР). Тези три стълба се различават един от друг предимно по процедурите за вземане на решения, участниците и използваните инструменти.

Европейският съюз се разраства след постепенното разширяване от шестте държави основателки (Франция, Германия, Италия, Белгия, Холандия и Люксембург) до 27 държави членки. Петте разширявания се осъществяват през 1973 г. (Великобритания, Ирландия и Дания), 1981 г. (Гърция), 1986 г. (Испания, Португалия) и 1995 г. (Швеция, Финландия, Австрия). Петата вълна на разширяване се състоя на два етапа – от 1 май 2004 г. ЕС се разшири с 10 нови членки от Централна, Южна и Източна Европа: Чехия, Естония, Кипър, Литва, Латвия, Унгария, Малта, Полша, Словакия и Словения, а от 1 януари 2007 г. с присъединяването на България и Румъния общият брой на държавите членки е 27.

Институционална система на Европейския съюз

Институционалната система на ЕС се състои от Европейската комисия, Съвета на Европейския съюз (Съвета на министрите), Европейския парламент, Европейския съд и Европейската сметна палата.

Всяка от трите общности (ЕОВС, ЕИО и ЕВРАТОМ) първоначално има свой собствен съвет на министрите и предшественички на Европейската комисия (в случаите на ЕИО и ЕВРАТОМ – комисия, а в случая на ЕОВС – т.нар. Висш орган). Въз основа на т.нар. *Договор за сливане* (англ. *Merger treaty*) от 1967 г. са създадени единни съвет и комисия (т.нар. единна институционална рамка) за всички общности. Договорите, основаващи отделните общности, остават разделени.

Европейска комисия

Европейската комисия (ЕК) по време на мандата 2004 – 2009 г. се състои съответно за периода 2004 – 2006 г. от 25 членове, а след присъединяването на България и Румъния – от 27 членове за периода (включително председателя й).

Всяка държава членка номинира свой комисар, като двадесет и седемте членове на ЕК съставляват т.нар. *Колегиум на комисарите* (англ. *College*). Членовете на ЕК трябва да бъдат абсолютно независими от държавите – членки на ЕС.

При сформирание на нова Европейска комисия Европейският съвет номинира неин председател, след което той официално се избира от Европейския парламент. Всяка държава членка номинира кандидат-комисари, които се представят за одобрение на председателя. Той посочва свои заместници и разпределя ресорите на всички кандидат-комисари. Целият Колегиум минава изслушване и одобрение пред Европейския парламент.

Съгласно Договора за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за Европейската общност (Договора от Лисабон от 2007 г.) считано от 2014 г. броят на комисарите ще бъде намален на 18 (2/3 от страните ще разполагат с комисар от своята националност). За сравнение в сегашната Комисия Барозу всяка държава членка има по един комисар. Председателят на Европейската комисия ще бъде избран съобразно изборните резултати на изборите за Европейски парламент през 2009 г.

СЪСТАВЪТ НА КОМИСИЯТА „БАРОЗУ“ И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА РЕСОРТИТЕ



Жозе Мануел Барозу,
Председател на
Европейската комисия

Португалия



Маргот Валстрьом,
Заместник-председател,
Институционални връзки
и комуникационна стратегия

Швеция



Гюнтер Ферхойген,
Заместник-председател,
Предприятия и промишленост

Германия



Жак Баро,
Заместник-председател,
Транспорт

Франция



Сийм Калас,
Заместник-председател,
Административни въпроси и
борба с измамите

Естония



Франко Фратини,
Заместник-председател,
Правосъдие, свобода и
сигурност

Италия



Вивиан Рединг,
Информационно общество
и медии

Люксембург



Ставрос Димас,
Околна среда

Гърция



Хоаким Алмуния,
Икономика и финанси

Испания



Данута Хюбнер,
Регионална политика

Полша



Джо Борг,
Рибарство и морско дело

Малта



Далия Грибаускайте,
Финансово планиране и
бюджет

Литва



Янез Поточник,
Изследвания

Словения



Ян Фигел,
Образование, обучение,
култура и младеж

Словакия



Маркос Киприану,
Здравеопазване

Кипър



Оли Рен,
Разширяване

Финландия



Луи Мишел,
Развитие и хуманитарна
помощ

Белгия



Ласло Ковач,
Данъчно облагане и
митически съюз

Унгария



Нели Крус,
Конкуренция

Холандия



Мариян Фишер Боел,
Земеделие и развитие на
селските райони

Дания



Бенита Фереро-Валднер,
Външни отношения и
европейска политика на
добросъседство

Австрия



Чарли МакКрийви,
Вътрешен пазар и услуги

Ирландия



Владимир Шпидла,
Трудова заетост, социални
въпроси и равни
възможности

Чехия



Питър Менделсън,
Търговия

Великобритания



Андрис Пийбалгс,
Енергетика

Латвия



Меглена Кунева,
Защита на потребителите

България



Леонард Орбан,
Многоезичие

Румъния

Правомощия и задачи на Европейската комисия

Европейската комисия съблюдава изпълнението на приетите договори и на законодателството, прието въз основа на Договора за създаване на Европейската общност.

Европейската комисия има изключителното право да инициира законодателство в първия стълб. Докато Съветът и Европейският парламент вземат решение, ЕК може да допълни или да оттегли своите предложения.

Европейската комисия 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.

Европейската комисия изпълнява и други пълномощия, които са ѝ поверени от договорите (например в областта на правилата за конкуренция).

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

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. С вот на недоверие Европейският парламент (ЕП) може да освободи Колегиума като цяло. След присъединяването на десетте през 2004 г. комисарите в новата Комисия са ограничени съответно до един за държава членка.

2. Кабинетите са пряко подчинени на отделните комисари и се състоят от политически сътрудници, които трябва да са представители най-малко на три националности. Максималният брой членове на кабинета е 7 души, единственото изключение е кабинетът на председателя на ЕК, който може да се състои от до 13 членове. По-голямата част от членовете на кабинетите са служители на европейските институции, които заемат временно тези длъжности, но без да губят своето предишно работно място в институциите и своя статут на европейски държавни служители. Има строго ограничение за броя на членове на кабинета, които могат да бъдат взети извън институциите на ЕС. Всеки кабинет има началник и заместник-началник, като се предпочита поне един от двамата да бъде от националност, различна от националността на комисаря. Аналогичен е и подходът при избора 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*) и са разделени по категории – постоянни служители (англ. *permanent officials*) и временни служители. **Постоянните служители** биват асистенти и администратори, както и мениджърски персонал. Асистентите (англ. *assistants*) са с позиции от AST 1 до AST 11 и се занимават с техническите аспекти на вътрешната работа на Комисията, особено по бюджетни и финансови въпроси, човешки ресурси, информационни технологии и библиотечни дейности, както и техническа подкрепа и офис работа. Администраторите (англ. *administrators*) са с позиции от AD 5 до AD 8 и изпълняват работа във връзка със законодателните функции на Комисията, бюджетния процес, координиране на широки икономически насоки на държавите членки, участват в преговори с трети държави и изпълняват секторни политики, поверени на ЕК. Мениджърските длъжности в ЕК се разделят на средни мениджъри – началници на отдели (англ. *Heads of units*) с позиции от AD 9 до AD 14 и старши мениджъри – генерални директори (англ. *Directors-General*), заместник генерални директори (англ. *Deputy Directors-General*), директори (англ. *Directors*) и съветници (англ. *Principal Advisers*) – с позиции от AD 14 до AD 16. Общият брой на постоянните служители е около 23 000 души (към април 2007 г. 23 043, от които 11 580 асистенти и 11 463 администратори и мениджъри). **Временните служители** биват временни агенти (англ. *Temporary agents*), агенти на договор (англ. *Contract agents*), национални експерти (англ. *Seconded national experts*), като общият им брой е приблизително 9000 души (към април 2007 г. 9019). Временните агенти изпълняват задачи, свързани с нестандартна, силно специализирана работа, или временни задачи, временно запълват недостига на персонал, работят в кабинетите на комисарите, както и при специфични изисквания в научния сектор. Агентите на договор се наемат, от една страна, за изпълнение на задачи, свързани с ръчна или административно-подпомагащи дейности, а от друга страна, в агенциите, в представителствата на ЕК в държавите членки и делегациите на ЕК в трети страни, както и в службите към генералните дирекции (например службите по логистика и инфраструктура). Вторият вид агенти на договор са случаите на наемане на позиции на дълготрайно отсъстващи служители, за запълване на недостиг на персонал и за временни задачи, изискващи специфични умения или експертиза, които не са налични сред постоянния персонал. Националните експерти имат двойна задача – да подпомогнат ЕК със своите експертни познания, както и след приключване на договора да разпространят знанията си, усвоени по време на работата си за ЕК, в националната си администрация. Обикновено това са командировани държавни

служители от държавите членки, макар да е възможно да бъдат експерти и от частния сектор или от международни организации. Броят на националните експерти е над 1100 души.

4. Вътрешни процедури на ЕК. Проектите на правните актове се изготвят от служителите на компетентните служби по инициатива на Комисията, но често и по инициатива на държавите членки и 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 (*англ. College*) се среща ежеседмично в сряда или във вторник в седмиците, когато депутатите от ЕП заседават в Страсбург. Всички въпроси се разглеждат предварително на заседание на ниво членове на кабинетите на комисарите (в седмицата преди заседанието на Колегиума) и от началниците на кабинетите на комисарите в понеделника 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* (*англ. empowerment procedure*) и *писмената процедура* (*англ. 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

Генерална дирекция или служба	Означение (Неофициално)
Политики (Policies)	
Земеделие и развитие на селските райони (Agriculture and Rural Development)	AGRI
Конкуренция (Competition)	COMP
Икономически и финансови въпроси (Economic and Financial Affairs)	ECFIN
Образование и култура (Education and Culture)	EAC
Заетост, социални въпроси и равни възможности (Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)	EMPL
Предприятия и индустрия (Enterprise and Industry)	ENTR
Околна среда (Environment)	ENV
Рибарство и морски въпроси (Fisheries and Maritime Affairs)	FISH
Здравеопазване и защита на потребителите (Health and Consumer Protection)	SANCO
Информационно общество и медии (Information Society and Media)	INFO
Вътрешен пазар и услуги (Internal Market and Services)	MARKT
Общ изследователски център (Joint Research Centre)	JRC
Правосъдие, свобода и сигурност (Justice, Freedom and Security)	JLS
Регионална политика (Regional Policy)	REGIO
Изследвания (Research)	RTD
Данъци и митнически съюз (Taxation and Customs Union)	TAXUD
Транспорт и енергетика (Transport and Energy)	TREN
Външни отношения (External Relations)	
Развитие (Development)	DEV
Разширяване (Enlargement)	ELARG
Служба за сътрудничество ЮрълЕйд (EuropeAid – Co-operation Office)	AIDCO
Външни отношения (External Relations)	RELEX
Служба за хуманитарна помощ (Humanitarian Aid Office – ECHO)	ECHO
Търговия (Trade)	TRADE
Общи дейности (General Services)	
Европейска служба за борба с измамите (European Anti-Fraud Office)	OLAF
Евростат (Eurostat)	ESTAT
Преса и комуникации (Press and Communication)	COMM
Европейско бюро за подбор на кадри (European Personnel Selection Office)	EPSO

Европейско училище за администрацията (European Administrative School)	EAS
Бюро за официални публикации (Publications Office)	OPOCE
Генерален секретариат (Secretariat-General)	SG
Вътрешни дейности (Internal Services)	
Бюджет (Budget)	BUDG
Бюро на съветниците по европейски политики (Bureau of European Policy Advisers)	BEPA
Информатика (Informatics)	DIGIT
Инфраструктура и логистика – Брюксел (Infrastructures and Logistics – Brussels)	OIB
Инфраструктура и логистика – Люксембург (Infrastructures and Logistics – Luxembourg)	OIL
Служба за вътрешен одит (Internal Audit Service)	IAS
Преводаческа служба (устни преводи) (Interpretation)	SCIC
Правна служба (Legal Service)	SJ
Персонал и администрация (Personnel and Administration)	ADMIN
Преводаческа служба (писмени преводи) (Translation)	DGT
Служба за администриране и изплащане на индивидуалните плащания (Office for the Administration and Payment of Individual Entitlements)	PMO
Изпълнителни агенции	
Изпълнителна агенция за образование, аудио-визия и култура (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency)	EACEA
Изпълнителна агенция за Програмата за обществено здраве (Executive Agency for the Public Health Programme)	PHEA
Изпълнителна агенция за интелигентна енергия (Intelligent Energy Executive Agency)	IEEA

Експертни групи на Европейската комисия

В началото на законодателния процес преди създаването на собствени законодателни предложения ЕК организира т.нар. **експертни групи**, на които кани освен експертите 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 – например на работодателите, на работниците и служителите, на академичните среди).

Работни групи на Европейската комисия (комитология)

Редовна практика за Съвета е да делегира прилагането на вторичното законодателство (законодателство, 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 законода-

телство. 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 една от друга по отношението си към областите, в които упражняват дейност, и в степента на контрол от държавите членки и Европейския парламент (за повече информация виж Решение на Съвета 1999/468/ЕО)¹.

Европейски парламент

От 1979 г. депутатите в ЕП се избират пряко от гражданите на ЕС на всеки пет години. Преди 1979 г. депутатите са били народни представители от националните парламенти на държавите членки. Именно след като депутатите в Европейския парламент се избират пряко от гражданите на ЕС, започва и постепенното увеличаване на неговите правомощия.

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 – 2009 г.

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

Правомощия и задачи на Европейския парламент

Европейският парламент 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. Европейският парламент 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 многого-

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:184:0023:014:BG:HTML>

дишна финансова рамка (т.нар. **финансови перспективи** – виж по-долу), която се приема съвместно от ЕК, ЕП и Съвета.

Европейският парламент 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 земеделието, ЕП може да предлага поправки към проекта на бюджет. Окончателното решение обаче се взема от Съвета. Европейският парламент 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.

Европейският парламент може също да отхвърли бюджета в неговата цялост, ако прецени, че той 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.

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

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

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

Брой на депутатите в Европейския парламент от различните държави членки

Държава	2007 – 2009 г.
Белгия	24
България	18
Чехия	24
Дания	14
Естония	6

Финландия	14
Франция	78
Ирландия	13
Италия	78
Кипър	6
Литва	13
Латвия	9
Люксембург	6
Унгария	24
Малта	5
Германия	99
Холандия	27
Полша	54
Португалия	24
Австрия	18
Румъния	35
Гърция	24
Словакия	14
Словения	7
Великобритания	78
Испания	54
Швеция	19
ОБЩО	785

Депутатите в ЕП са обединени в парламентарни групи не по национален, а по партиен 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. минизаседания и заседанията на постоянните комитети се провеждат в Брюксел.

Финансова перспектива

Многогодишната финансова перспектива формира рамката на разходите на Общността за период седем години. Тя е резултат от сложните политически преговори и междуинституционални споразумения между ЕП, Съвета и ЕК, за което към момента няма правно основание в догово-

рите. Рамката показва максималния обем и структурата на предвидените разходи на ЕС. Действителният размер на разходите и тяхното разпределение се определят ежегодно в рамките на бюджетната процедура. Независимо от това таванът, определен от многогодишната финансова рамка, не бива да бъде надхвърлян. В момента се прилагат принципите на перспективата за периода 2007 – 2013 г., които постановяват цялостния таван на разходите на 1,24 % от brutния национален доход (БНД) на ЕС.

**Финансова рамка 2007 – 2013 г.
(в милиони евро по цени от 2004 г.)**

Бюджетни кредити за поето задължение	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Общо 2007 – 2013 г.
1. Устойчиво развитие	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1а. Конкурентоспособност за растеж и заетост	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1б. Сближаване за растеж и заетост	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Опазване и управление на природните ресурси	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
От които пазарни разходи и директни плащания	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3а. Свобода, сигурност и правосъдие	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3б. Гражданство	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. ЕС като глобален играч	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Администрация	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Компенсации	419	191	190					800
Общо бюджетни кредити за поето задължение	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
Като процент от БНД	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,048 %
Общо бюджетни кредити за изплащане	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
Като процент от БНД	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	1,00 %
Наличен резерв	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Таван за собствените ресурси като процент от БНД	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

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 ЕС². Законодателният процес се извършва в зависимост от процедурите съвместно с ЕП. Съветът координира също така 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 г.) Европейският съвет ще има постоянно председателство за период две години и половина с възможност за два мандата, отчасти заменяйки сега съществуващите шестмесечни ротационни председателства на държавите членки.

Европейски съвет

Европейският съвет се състои от държавните глави и правителствените ръководители на държавите членки и от председателя на ЕК. Европейският съвет е най-високият политически орган, но не е институция на ЕС. Неговите заседания (*срещи на върха* – англ. *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 на по-нататъшните перспективи, стоящи пред него. Заседанията се свикват и се 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 съразмерно със задълбочаването на интеграцията между държавите членки.

² Виж раздел I, част I, обяснение на структурата на трите стълба.

Съд на ЕО и Първоинстанционен съд ЕО

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

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

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 (англ. *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, както и при 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 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) в допълнение 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 др.), но и до режима на социално осигуряване (болест, старост, инвалидност, трудова злополука, семейни помощи и др.).

Трябва да се прави разлика между Европейския съд и Европейския съд по правата на човека, който заседава в Страсбург и е създаден съгласно Конвен-

цията за защита на правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа.

Други органи и институции

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 паричната 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. Членките на ЕИБ са държавите членки, като всички те участват в капитала на банката със свои дялове.

Агенции на Общността

Агенциите на Общността са организации, управлявани от Европейското законодателство, отличават се от институциите на Общността (Съвет, Парламент, Комисия и т.н.) и имат собствено юридическо лице. Създават се с актове на вторичното законодателство за изпълнение на много специфични технически, научни или управляващи цели в рамките на първия стълб на ЕС. Понастоящем агенциите на Европейската общност са:

Наименование на агенция	Означение	Метоположение
Агенция на Общността за контрол на риболова (Community Fisheries Control Agency)	CFCA	Вито, Испания
Служба на Общността за сортовете растения (Community Plant Variety Office)	CPVO	Анжер, Франция
Европейска агенция за реконструкция (European Agency for Reconstruction)	EAR	Солун, Гърция
Европейска агенция за безопасност и здраве на работното място (European Agency for Safety and Health at Work)	EU — OSHA	Билбао, Португалия
Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders)	FRONTEx	Варшава, Полша
Европейска агенция за авиационна безопасност (European Aviation Safety Agency)	EASA	Кьолн, Германия
Европейски център за превенция на заболяванията и контрол (European Centre for Disease Prevention and Control)	ECDC	Стокхолм, Швеция
Европейски център за развитие на професионалното обучение (European Centre for the Development of Vocational Training)	Cedefop	Солун, Гърция
Европейска агенция по химикалите (European Chemicals Agency)	ECHA	Хелзинки, Финландия
Европейска агенция по околната среда (European Environment Agency)	EEA	Копенхаген, Дания
Европейски орган по безопасността на храните (European Food Safety Authority)	EFSA	Парма, Италия
Европейска фондация за подобряване условията на живот и работа (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)	EUROFOUND	Логлинстоун, Ирландия
Европейска агенция за основните права (European Fundamental Rights Agency)	FRA	Виена, Австрия
Европейски надзорен орган на глобалната сателитна навигационна система (European GNSS Supervisory Authority)	GSA	—
Европейска агенция по морска безопасност (European Maritime Safety Agency)	EMSA	Лисабон, Португалия
Европейска агенция по лекарствата (European Medicines Agency)	EMA	Лондон, Великобритания
Европейски център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)	EMCDDA	Лисабон, Португалия
Европейска агенция за мрежова и информационна сигурност (European Network and Information Security Agency)	ENISA	Хераклион, Гърция
Европейска железопътна агенция (European Railway Agency)	ERA	Валенсиен, Франция
Европейска фондация за обучение (European Training Foundation)	ETF	Торино, Италия
Служба за хармонизация във вътрешния пазар (търговски марки и дизайн) (Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs))	OHIM	Аликанте, Испания
Център за преводи за органите на Европейския съюз (Translation Centre for the Bodies of the European Union)	CdT	Люксембург

ЧАСТ II. ПРАВНА СИСТЕМА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ, ЗАКОНОДАТЕЛЕН ПРОЦЕС И ПРОЦЕДУРИ ПО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

Учредителни договори

Договорът за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (т.нар. Парижки договор) е подписан на 18.04.1951 г. и е в сила от 25.07.1952 г. до 25.07.2002 г.

Договорът за създаване на Европейската икономическа общност (през 1993 г. преименувана на *Европейска общност*) и Договорът за създаване на Европейската общност за атомна енергия (т.нар. Римски договори) са подписани на 25.03.1957 г. и влизат в сила на 1.01.1958 г.

Развитието на целите и задачите, както и адаптирането на структурите на ЕС, се осъществява в рамките на т.нар. *междуправителствена конференция* (англ. *Intergovernmental Conference*), където главните участници са държавите членки. Същността на междуправителствената конференция е ревизия и осъвременяване на съществуващите договорни основи. От досегашните междуправителствени конференции произтекоха:

- Единният европейски акт (влязъл в сила на 1.07.1987 г.);
- Договорът от Маастрихт – допълва първичното право с Договора за ЕС (1.11.1993 г.);
- Договорът от Амстердам (1.05.1999 г.);
- Договорът от Ница (1.02.2003 г.).

Договорът за създаване на Конституцията за Европа не е ратифициран и съгласно заключенията на Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г. беше предвидено провеждане на нова междуправителствена конференция, която изготви Договор за изменение на съществуващите договори (Договор за реформа), за да даде достатъчно време за ратифициране на новия договор преди изборите за Европейски парламент през юни 2009 г.

Единният европейски акт (англ. *Single European Act – SEA*) е подписан на 17.02.1986 г. и влиза в сила на 1.07.1987 г. Неговите основни цели са:

- Отстраняване на последните пречки пред вътрешния пазар и определяне на срок за завършване на неговото изграждане (в края на 1992 г.);
- Разширяване на дейностите и компетенциите на Общността (например подкрепа на науката и изследванията);
- Разширяване на прилагането на гласуването с квалифицирано мнозинство (практически цялата област от политиките, която се отнася към вътрешния пазар);

- Укрепване на ролята на ЕП и процедурите на сътрудничество;
- Потвърждаване на водещия политически характер на ЕО;
- Създаване на Първоинстанционния съд.

Договорът за Европейския съюз (също наричан Договор от Маастрихт) е подписан на 7.02.1992 г. и влиза в сила на 1.11.1993 г. Неговите основни цели са:

- Задълбочаване на европейската интеграция;
- Установяване на структурата на трите стълба и определяне на формални междуправителствени процедури за Общата външна политика и политиката на сигурност и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи;
- Започване на изграждане на третата фаза на Икономическия и валутен съюз и проекта за единна валута;
- Въвеждане на Кохезионен фонд в подкрепа на страните, чийто брутен вътрешен продукт (БВП) е по-нисък от 90 % от средното ниво за ЕС;
- Определяне на концепцията за гражданство на ЕС;
- Разширяване на квалифицираното мнозинство и компетенциите на Общността в други области;
- Въвеждане на процедури за вземане на съвместни решения от ЕП и Съвета;
- Разширяване на процедурите по искане на съгласието на ЕП по редица други въпроси (в т.ч. и назначаване на ЕК);
- Определяне в разпоредбите за субсидиарност, че в рамките на ЕО трябва да се преговаря само ако целите на предложените дейности не могат задоволително да се достигнат от самите държави членки;
- Създаване на Комитет на регионите.

Ратификацията на Договора от Маастрихт е съпроводена от бурни дебати във Великобритания, Франция, Германия, както и в Дания, където първоначалното неодобрение изисква приемането на т.нар. *четири изключения* в областите на Икономическия и валутен съюз, гражданството на ЕС, Общата външна политика и политика на сигурност и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Договорът от Амстердам е подписан на 2.10.1997 г. и влиза в сила на 1.05.1999 г. Неговите основни цели са:

- Повишаване на вътрешната сигурност на Европейския съюз и поемане на по-голяма отговорност за международните събития;
- Укрепване защитата на правата на човека и борбата против дискриминацията въз основа на пол, възраст, раса и т.н. (Европейският съвет има възможност да определи и да наказва нарушаването на човешките права в държавите членки);

- Промени в областта на правосъдието и вътрешните работи с цел да бъде създадена „област на свобода, сигурност и правосъдие“ в рамките на свободното движение на работна ръка и по-специално:
 - прехвърляне на въпросите за имиграцията, бежанците и сътрудничеството по гражданскоправни въпроси в ЕО в първи стълб;
 - включване на шенгенското *acquis* в структурите на ЕС;
- Разширяване на компетенциите на ЕС в областите на заетостта, социалната политика, околната среда, защитата на потребителите, здравеопазването и други (така ЕК може да предлага правни норми в тези области);
- Допълнително разширение на правомощията на ЕП, преди всичко в смисъла на разширяване на процедурите за вземане на съвместни решения в повече области и промени в рамките на тези процедури (и по-специално въвеждане на срокове, в които е задължително да бъде завършена процедурата);
- Допълнително разширение на използването на гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета;
- Засилване на сътрудничеството в областта на Общата външна политика и политиката на сигурност, създаване на поста Върховен представител за Общата външна политика и политиката на сигурност и създаване на инструменти за общи стратегии;
- Въвеждане на разпоредби, които дават възможност на някои държави членки при определени условия да продължат интеграцията с по-бързо темпо от останалите (*процедура на засилено сътрудничество*).

Договорът от Ница е подписан на 26.02.2001 г. и влиза в сила на 1.02.2003 г. (някои институционални разпоредби на 1.11.2004 г.). Неговата главна цел е да се подготви институционално ЕС за разширението на Съюза. Промените, които въвежда, той, са:

- По институционалните въпроси:
 - преразпределение на тежестта на гласовете при гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета (в полза на страните с по-голям брой жители);
 - съгласуване на броя на членовете на ЕК с броя на държавите членки, разширяване на правомощията на председателя на ЕК и промяна на метода за номиниране на членовете на ЕК;
 - промяна на разделението на правомощията между Европейския съд и Първоинстанционния съд и създаване на възможност за въвеждане на специализирани съдилищни камари;
- По въпросите на системата за вземане на решение:
 - повишаване на гъвкавостта на засиленото сътрудничество;
 - разширяване на гласуването с квалифицирано мнозинство с 30 нови

области (в т.ч. въвеждането на номинация на председателя на ЕК и на комисарите, премахване на дискриминацията, разпореждания за политическите партии на ниво ЕС, избиране на Върховния представител на общата политика във външните отношения и сигурността и т.н.);

- В областта на Общата външна политика и политиката на сигурност:
 - разширяване ролята на Комитета по политика и сигурност КОПС; (*англ. COPS*) върху политическия контрол и стратегическото управление на евентуалните операции за овладяване на кризи;
- По отношение на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи:
 - управление на **Юроджъст** (*англ. Eurojust*) – органа за съдебно сътрудничество на ЕС, като координационен механизъм в областта на съдебното сътрудничество по въпросите, свързани с наказателните процедури.

Договор за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за Европейската общност.

След неуспеха по ратифицирането на Договора за създаване на Конституция за Европа и изтичането на периода за размисъл Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. в своите заключения прие мандат за свикване на междуправителствена конференция, която трябваше да изготви преди края на 2007 г. Договор за изменение на съществуващите договори (Договор за реформа). В изпълнение на този мандат беше свикана междуправителствена конференция, която изготви и на 18 и 19 октомври 2007 г. на неформално заседание на Европейския съвет в Лисабон постигна съгласие по текста на Договор за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за Европейската общност. След подписването на Договора от правителствените и държавните ръководители на държавите членки в края на годината (13 декември 2007 г.) той ще премине през процес на одобряване от ЕП и на ратифициране от държавите членки и ако бъде ратифициран, би следвало да влезе в сила през 2009 г. преди избирането на нови Европейски парламент и Европейска комисия.

Целта на Договора за реформа е засилването на ефективността и демократичната легитимност на разширения Съюз, както и последователността във външната му дейност. Отпада конституционната идея, която се състоеше в отмяна на всички съществуващи договори и заместването им с единствен текст, наречен „Конституция“. Договорът за реформа ще включи нововъведенията в резултат от междуправителствената конференция от 2004 г. в съществуващите договори, които остават в сила.

Договорът за реформа съдържа две съществени клаузи, изменящи съответно Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за създаване на Европейската

общност (ДЕО). Договорът за Европейския съюз запазва сегашното си име, а ДЕО ще се нарича Договор за функционирането на Европейския съюз, тъй като Съюзът има единна юридическа правосубектност. Навсякъде думата „Общност“ се заменя с думата „Съюз“ и се определя, че двата договора съставляват договорите, на които се основава Съюзът, и че Съюзът замества Общността и е неин правопреемник. По-нататъшните клаузи съдържат обичайните разпоредби относно ратификацията и влизането в сила, както и преходни разпоредби. Посредством протоколи към Договора за реформа ще бъдат направени технически изменения към Договора за Евратом и към съществуващите протоколи в съответствие с постигнатото споразумение от междуправителствената конференция от 2004 г.

Договорът за Европейския съюз и Договорът за функционирането на Съюза няма да имат конституционен характер. Терминологията, използвана навсякъде в договорите, отразява тази промяна: не се използва терминът „конституция“, „министърът на външните работи на Съюза“ ще се нарича Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, названията „закон“ и „рамков закон“ отпадат, като се запазват съществуващите названия „регламенти“, „директиви“ и „решения“. Също така в изменените договори не се съдържа член, който посочва символите на ЕС, като знаме, химн и девиз. Относно върховенството на правото на ЕС е приета декларация, позоваваща се на установената практика на Съда на ЕС договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, да имат върховенство над правото на държавите членки при условията, определени от същата съдебна практика.

Новите елементи в Договора засягат по-специално компетенциите съответно на ЕС и на държавите членки, тяхното разграничаване, специфичното естество на Общата външна политика и политиката на сигурност, засилената роля на националните парламенти, третирането на Хартата на основните права, както и механизма в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, който дава възможност някои държави членки да работят по определен акт, а други да не участват.

В чл. 6 ДЕС се въвежда препратка към Хартата на основните права (текстът на Хартата на основните права няма да се включва в договорите), която ѝ придава юридически обвързващ характер и определя нейното приложно поле.

Във връзка с основните принципи по отношение на компетенциите се уточнява, че Съюзът действа единствено в границите на компетенциите, които са му предоставени от държавите членки с договорите.

По отношение на демократичните принципи се въвеждат текстовете от проекта на конституция относно демократичното равенство, представителната демокрация, демокрацията на участието и гражданската инициатива. Що се отнася до националните парламенти, тяхната роля допълнително се засилва в сравнение с Договора за създаване на Конституция за Европа:

- Срокът, с който разполагат националните парламенти, за да разгледат проектите за законодателни текстове и да представят мотивирано становище относно субсидиарността, се удължава от 6 на 8 седмици (съответно се изменят протоколите за националните парламенти и за принципите на субсидиарност и пропорционалност).
- Създава се механизъм на субсидиарност за засилен контрол, който ще се изразява в това, че ако проект за законодателен акт бъде оспорен от обикновено мнозинство на националните парламенти, Комисията ще го преразгледа и може да реши да го поддържа, измени или оттегли. В случай че реши да продължи да го поддържа, Комисията ще трябва да обоснове в мотивирано становище защо смята, че предложението е съобразено с принципа на субсидиарност. Това мотивирано становище, както и мотивираните становища на националните парламенти трябва да бъдат внесени за разглеждане в законодателния орган на Съюза, за да бъдат взети предвид в рамките на законодателната процедура:
 - а) преди да приключи първото четене, законодателят (Съветът и Европейският парламент) преценява дали законодателното предложение е съвместимо с принципа на субсидиарност, като взема по-специално под внимание приведените мотиви, които се споделят от мнозинството национални парламенти, както и мотивираното становище на Комисията;
 - б) ако в резултат на мнозинство от 55 % от членовете на Съвета или на мнозинство от действителните гласове в Европейския парламент законодателят е на мнение, че предложението не е съвместимо с принципа на субсидиарност, разглеждането на законодателното предложение се прекратява.

Институционалните промени от Договора за създаване на Конституция за Европа са включени отчасти в ДЕС и отчасти в Договора за функционирането на Съюза. Новият дял III представлява общ преглед на институционалната система и определя следните институционални промени на съществуващата система, т.е. членове относно институциите на Съюза, Европейския парламент (нов състав), Европейския съвет (превръщането му в институция (включително условията за гласуване) и създаването на длъжността председател), Съвета (въвеждане на система за гласуване, основана на двойно мнозинство, и промени в системата на шестмесечно председателство на Съвета с възможност за изменението ѝ), Европейската комисия (нов състав и укрепване на ролята на председателя), министъра на външните работи на Съюза (създаване на нова длъжност, чието название се променя на Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност) и Съда на Европейския съюз.

Системата за гласуване, основана на двойно мнозинство, съгласувана от МПК от 2004 г., ще влезе в сила на 1 ноември 2014 г.³, като до тази дата ще продължава да се прилага сегашната система за гласуване с квалифицирано мнозинство (член 205, параграф 2 от ДЕО). След това по време на преходен период до 31 март 2017 г., когато дадено решение трябва да се приеме с квалифицирано мнозинство, член на Съвета може да поиска решението да бъде взето с квалифицирано мнозинство съгласно определението в член 205, параграф 2 от сегашния ДЕО. В допълнение до 31 март 2017 г., ако членове на Съвета, представляващи поне три четвърти от населението или поне три четвърти от броя на държавите членки, необходими да конституират блокиращо малцинство, се противопоставят на акт на Съвета, който се приема с квалифицирано мнозинство, ще се прилага механизмът, предвиден в проекта за решение от Декларация № 5, приложена в Заключителния акт от МПК от 2004 г. От 1 април 2017 г. ще се прилага същият механизъм, като процентите ще бъдат съответно поне 65 % от населението или поне 55 % от броя на държавите членки, необходими да конституират блокиращо малцинство.

Разпоредби относно засиленото сътрудничество – дял IV (бивш дял VII на сегашния ДЕС) се изменя съгласно споразумението, постигнато от МПК от 2004 г. Минималният брой държави членки, необходим за започване на процедура на засилено сътрудничество, ще бъде девет.

Създава се специален член (член 32) относно юридическата правосубектност на Съюза, член относно доброволното оттегляне от Съюза (член 35), а член 48 се заменя с член 33, като се сближават процедурите за преразглеждане на договорите (обикновена и две опростени).

Изменения на Договора за ЕО. Член 2 на Договора за реформа съдържа изменения на сегашния ДЕО, който се преименува в Договор за функционирането на Европейския съюз.

Нововъведенията, съгласувани от междуправителствената конференция от 2004 г., се добавят в Договора по обичайния начин, чрез специфични изменения. Те включват категориите и областите на компетенции, обхвата на гласуването с квалифицирано мнозинство и на процедурата за съвместно вземане на решение, разграничаването на законодателни и незаконодателни актове, *inter alia*, разпоредбите относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, клау-

³ Съгласно Договора за изменение квалифицираното мнозинство се определя, както следва:

а) квалифицираното мнозинство се определя като равно на поне 55 % от членовете на Съвета, представляващи участващите държави членки, които обхващат поне 65 % от населението на тези държави; блокиращото малцинство трябва да включва поне минималния брой членове на Съвета, представляващи повече от 35 % от населението на участващите държави членки плюс един член, като в противен случай се приема, че е налице квалифицирано мнозинство;

б) чрез дерогация от буква „а“, когато Съветът не взема решение по предложение на Комисията или на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, квалифицираното мнозинство се определя като равно на поне 72 % от членовете на Съвета, представляващи участващите държави членки, които обхващат поне 65 % от населението на тези държави.

зата за солидарност, подобряването на управлението на еврото, хоризонтални разпоредби от рода на социалната клауза, специфични разпоредби относно обществените услуги, космоса, енергетиката, гражданската защита, хуманитарната помощ, общественото здраве, спорта, туризма, най-отдалечените региони, административното сътрудничество, финансови разпоредби (собствени ресурси, многогодишна финансова рамка, нова бюджетна процедура).

В новия член 1 се заявява целта на Договора за функционирането на Съюза – „уреждане функционирането на Съюза и определяне на областите, границите, условията и реда за упражняване на неговите компетенции“. Също така се определя, че Договорът за функционирането на Съюза наред с Договора за Европейския съюз представляват договорите, на които се основава Съюзът. Тези два договора, които имат еднаква правна стойност, се назовават с термина „Договорите“.

В член 249 (определение на актовете на ЕС: регламент, директива и решение) в нов раздел 1 относно правните актове на Съюза определението на „решение“ е съобразено със съгласуваното от МПК от 2004 г. Тъй като отпадат названията „закон“ и „рамков закон“, нововъведенията, съгласувани от МПК от 2004 г., са преработени, като се запазва разграничението между законодателно и незаконодателно и последиците от това. В съответствие с това след член 249 са добавени три члена съответно за актовете, приети съобразно законодателна процедура, делегираните актове и изпълнителните актове. Членът относно законодателните актове определя, че актовете (регламенти, директиви или решения), приети по законодателна процедура (обикновена или специална), са законодателни актове. Терминологията в членовете за делегираните и изпълнителните актове, съгласувана от МПК от 2004 г., е съответно адаптирана и добавена към основния текст.

Източници и принципи на правото на Европейския съюз

Първичните източници на правото са Учредителните договори, Договорите за присъединяване към ЕС и други договори. Към договорите се прибавят и Декларациите, приети от Съвета на ЕС като цяло или от държавите членки. Декларациите не са правнообвързващи, но въз основа на решенията на Европейския съд имат значение при тълкуването на правото.

Вторичните източници на правото включват законодателството, създадено от институциите на ЕС въз основа на правомощията, които са им дадени в рамките на първичното право.

Към източниците на правото принадлежат и международните договори с трети страни или общите принципи на общностното право.

Към основните принципи на правото на ЕС спадат: (1) принципът на върховенство на правото на ЕС (*англ. Primacy of EC Law*) над националното право и (2) прякото действие на правото на ЕС (*англ. Direct Effect*). Последният се опира

преди всичко на това, че някои правни действия на ЕС (например регламентите и решенията) създават пряко определени права и задължения спрямо физически и юридически лица.

Съветът има най-важните законодателни правомощия. В областите, в които се прилага процедурата по съвместно вземане на решения, законодателните правомощия се извършват съвместно от Съвета и от ЕП. Съветът често делегира предприемането на мерки по прилагане на законодателството на ЕК.

Институциите на Общността могат да приемат вторични правни действия (актове) в първия стълб на ЕС. Те обаче нямат това правомощие във втория и третия стълб, където се използват специфични инструменти, произтичащи от класическото международно публично право.

Договорите дефинират следните вторични правни актове:

Регламентите (*англ. Regulation*) са задължителни във всички свои части и се прилагат пряко във всички държави членки. Не се изискват никакви други законодателни действия за включването им в правната система.

Директивите (*англ. Directive*) са задължителни, когато става въпрос за резултат, който трябва да бъде постигнат за всяка страна, за която са определени. Изборът на средства за въвеждане в националната правна система е задължение на държавите членки.

Решенията (*англ. Decision*) са задължителни във всички свои части, но само за тези, за които са взети, независимо дали са държави членки или са физически и юридически лица.

Препоръките и мненията (*англ.: Recommendations и Opinions, фр. recommandation и avis*) не са правно задължителни и включват становищата на ЕК или на Съвета.

В Съвета все повече се прилага практиката на приемане на т.нар. актове без правнообвързващ характер (*англ. Soft Law*), т.е. документи, чиято форма не произхожда от договорите. Най-често става въпрос за резолюции или заключения на Съвета. Приемането на документи, които нямат формално отражение в договорите, става с консенсус. Според формулировката на Европейския съд тези документи не са правно задължителни, но имат значение за тълкуването на правото.

Правна основа

Всеки правен инструмент, приет от Съвета, ЕП или ЕК, трябва да се опира на правна основа или основи (под формата, определена в договорите). При липсата на такава правна основа (делегация) остава правната компетентност на държавите членки. Като правна основа може да се използва и т.нар. **клауза за гъвкавостта** (*англ. Flexibility Clause*). Когато Съветът констатира необходимост от предприемането на законодателни мерки, за да бъде достигната някоя от целите на Европейската общност в областта на вътрешния пазар, и Договорите не пред-

виждат такава правна основа, може да бъде използвана клаузата за гъвкавостта. Съветът решава сам дали тя да бъде използвана на базата на предложение от ЕК и след консултация с ЕП.

Въпросът за правната основа е често предмет на дискусии, не на последно място заради това, че нейният избор в дадена област може да бъде използван като средство за политически контрол, тъй като правната основа определя процедурите по вземане на решения и начина за гласуване в Съвета (единодушно или с квалифицирано мнозинство). Когато се използва грешна правна основа, Европейският съд може да определи приетия документ за невалиден.

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, от посланика при Постоянното представителство към ЕС в Брюксел или от негов заместник, с изключение на председателстващия министър, който не може да бъде заместван. При гласуването министър от една страна може също да замести министър от друга страна. 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 на 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 състава⁴. Решенията са с еднаква правна сила, без разлика в кой състав е прието решението. Деветте състава са, както следва:

⁴ Деветте състава на Съвета са определени въз основа на решение на Европейския съвет, взето в Севиля през 2002 г.

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

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 валутен съюз.	Външната политика на Съюза като цяло, а 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 му финално подготвително заседание за одобряване на дневния ред. 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 заседанията на Европейски 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. **Съветът 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 с Икономическия и валутен съюз, представителите на държавите, чиято валута не е еврото, не участват в гласуването. Като неформално звено съществува и т.нар. *Еврогрупа*, включваща държавите членки на Евро-

зоната, която заседава в деня преди заседанието на ЕКОФИН и се занимава с въпроси, свързани с Икономическия и валутен съюз.

3. Съветът по правосъдие и вътрешни работи, включително защита на гражданите (използва се съкращението *ПВР*; *англ. JHA*), 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. Съветът по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (използва се съкращението от английски език *EPSCO*), включително равни възможности, заседава приблизително 4 пъти годишно. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство при процедура на съвместно вземане на решение с изключение на въпросите, свързани със социално осигуряване, за които се изисква единодушие.

5. Съветът по конкурентоспособност (вътрешен пазар и индустрия, включително туризъм и изследвания; *англ. Competitiveness Council*) заседава 5 – 6 пъти годишно. В зависимост от разглежданата тема присъстват министрите по европейските въпроси, министрите на икономиката или на изследванията и др. 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. Съветът по транспорт, телекомуникации и енергетика (използва се съкращението от английски език *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 окажат сериозно влияние върху транспортните съоръжения, Съветът гласува единодушно при процедура на консултиране с ЕП.

7. Съветът по земеделие и рибарство (използва се съкращението от английски език *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. Съветът по околна среда (използва се съкращението от английски език *ENV*) заседава четири пъти годишно. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство при процедура на съвместно вземане на решения с ЕП.

9. Съветът по образование, култура и младеж (използва се съкращението от английски език *EYC*), включително аудио-визия, заседава 3 – 4 пъти годишно. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство (с изключение на културните въпроси – с единодушие) и при съвместно вземане на решения с ЕП.

Всяка държава членка определя начина, по който ще се представлява в Съвета, като 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 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 на ротационен принцип да председателстват срещите на Съвета на министрите с изключение на министрите на външните работи, където председател на срещите ще бъде Върховният представител за Общата външна политика и политиката на сигурност.

Списък на председателства на Европейския съюз

Държава	Период
Германия	януари – юни 2007
Португалия	юли – декември 2007
Словения	януари – юни 2008
Франция	юли – декември 2008
Чешка република	януари – юни 2009
Швеция	юли – декември 2009
Испания	януари – юни 2010
Белгия	юли – декември 2010
Унгария	януари – юни 2011
Полша	юли – декември 2011
Дания	януари – юни 2012
Кипър	юли – декември 2012
Ирландия	януари – юни 2013
Литва	юли – декември 2013
Гърция	януари – юни 2014

Италия	юли – декември 2014
Латвия	януари – юни 2015
Люксембург	юли – декември 2015
Холандия	януари – юни 2016
Словакия	юли – декември 2016
Малта	януари – юни 2017
Великобритания	юли – декември 2017
Естония	януари – юни 2018
България	юли – декември 2018
Австрия	януари – юни 2019
Румъния	юли – декември 2019
Финландия	януари – юни 2020

Председателството определя дневния ред на Съюза за даден период; свиква и ръководи заседанията на Съвета на всички нива; подготвя компромисни решения, съответно осигурява дългосрочната последователност и продължителност на вземането на решения от Съвета. Председателството замества Съвета във взаимоотношенията с ЕП и същевременно представлява Съвета във въпросите от Общата външна политика и политиката на 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 за Общата външна политика и политиката на сигурност, понастоящем г-н Хавиер Солана), който се подпомага от заместник генерален секретар, отговорен за работата на Генералния секретариат (понастоящем Пиер де Боасио). Дватама 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 за тяхно заседание, в частност във връзка с въпроси по 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 2800 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 с формулировката (включително при изготвяне на проекта на заключения на Председателството). Той подготвя основно всички заседания на Съвета, съставя протоколите от съответното заседание и осигурява симултанен 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), Мертенс (Mertens) на КОРЕПЕР, на помирителните комитети и в заседанията на Съвета.

Секретариатът на Съвета се намира в Брюксел, а в Люксембург са някои административни единици.

Роля на правните служби и на юрист-лингвистите

Част от ЕК и от Секретариата на Съвета са съответните правни служби, които имат за задача да дават правни съвети на дадените институции и да ги представят пред Европейския съд.

Правната служба може да поднесе коментарите си под различни форми. Може да бъде даден спонтанен съвет въз основа на запитване, например 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 г-н Жан Клод Пири). Правните услуги се оказват на Съвета като цяло, никога на отделна държава – членка. В практиката Правната служба също помага 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 правните инструменти

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 след консултации с предшестващото и следващото председателство съответното председателство обявява датите, на 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 приемат решение те да се провежда на друго място.

Съветът по общи въпроси и външни отношения 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. Програмата се представя пред СОВВО 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 законодателната и оперативната работа, които се предвиждат. Индикативната програма е съобразена с оперативната програма, консултира се с ЕК и се финализира най-късно една седмица преди започване на председателството. В същия срок следващото председателство също изготвя подобна програма. Предвидените по индикативната програма заседания, които вече не са нужни, не се провеждат, а могат да се организират и заседания, които не са заложили в нея.

Председателството изготвя проект на (условен) 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 които в Генералния секретариат на Съвета е получено искане за включването им (както и съответната документация) най-малко 16 дни преди 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 като точки актове или общи позиции по законодателни предложения, за които не е изтекъл шестседмичният срок за съгласуване с националните парламенти.⁵ По изключение при спешност Съветът с единодушно гласу-

⁵ Съгласно 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 до националните парламенти. Съветът изпраща дневния ред и протоколите от своите заседания на правителствата на страните членки и на националните парламенти.

ване може да не спазва този срок. В проекта на дневен ред могат да се включват само точки, материалите по които са изпратени на членовете на Съвета и на Комисията най-късно на датата, на която се изпраща самият проект на дневен ред. Ако до края на седмицата, предшестваща седмицата преди Съвета (т.е. две седмици преди Съвета), Комитетът на постоянните представители (КОРЕПЕР) не е приключил разглеждането на законодателните точки, Председателството оттегля въпросните точки от дневния ред (освен при извънредни обстоятелства). Проектът на (условен) дневен ред се разделя на части „А“ и „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 споразумението е било постигнато вече на по-ниско ниво (въпреки това винаги се изисква официалното им одобрение от Съвета), точките „А“ се приемат *ан блок* и могат да се приемат от всяка формация на Съвета (независимо от разглежданата материя). Точките „Б“ изискват по-нататъшно обсъждане в Съвета. Т.нар. *фалшиви точки* „Б“ са въпроси, които са били включени в точки „Б“, въпреки че по тях е постигнато съгласие. Причината за това може да бъде фактът, че някоя държава членка иска да направи заявление към точката или става въпрос за точка 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. Като общо правило точка „А“ се оттегля от дневния ред, ако позиция по нея може да доведе до дискусии или ако член на Съвета или ЕК го поиска.

Точка „Други“ в дневния ред

Дневният ред на Съвета винаги свършва с точка „Други“ (*англ. Any Other Business*), където държавите членки могат да поставят въпроси. По-подходящо е те да бъдат внасяни (задължително с придружаващ обяснителен документ) предварително на КОРЕПЕР, който предхожда заседанието на Съвета. Само в изключителни и в много спешни случаи въпросите за разглеждане могат да бъдат внесени в „Други“ при започване на заседанието на Съвета. Според обичайно приетото въпросът в част „Други“ не би трябвало да води до дебат по съдържанието и в никакъв случай не може да завърши с решение. „Други“ се използва на първо място, за да се насочи вниманието към проблеми, по които в близко бъдеще трябва да бъде взето решение, или за посочване на въпроси, спадащи към компетенциите на ЕК, с цел да се заяви подкрепа за ЕК или да се насърчи инициативата ѝ.

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 отношение на предложението, което е резултат от 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*)

Общият подход се отнася към вземане на становище от Съвета 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 например до изразяване на определено намерение в някоя политика или до съвместна политическа позиция в дадена област. Резолюциите могат да бъдат предмет на обсъждане в работните групи и в КОРЕПЕР и се публикуват и в *Официалния вестник на ЕС* (серия C).

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

Между резолюциите и заключенията не съществува ясна разлика. Заключенията на Съвета могат например да съдържат апел към ЕК за създаване на ново законодателство. Същевременно те могат да бъдат предмет на обсъждане в работните групи и в КОРЕПЕР. Заключенията не се публикуват в *Официалния 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. *débat d'orientation*)

Ориентационните дебати могат да бъдат проведени по инициатива на Председателството за получаване на първоначална информация за позицията на различните страни по някои въпроси с важно политическо значение.

- **Доклад за напредъка** (англ. *Progress Report*, фп. *rapport sur l'état*)

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

Провеждане на заседанията

Като правило заседанията са при закрити врата, но са определени доста изключения, включително за предаване на определени заседания по телевизията (например на обсъжданията от СОВВО на оперативната програма на Съвета). Също така, когато Съветът разглежда законодателни актове⁶, резултатите от гласуванията и обясненията за гласуването на членове на Съвета трябва да бъдат публично достъпни, както и изявленията, включени в протокола, и текстовете в протокола, свързани с приемането на законодателни актове. Не са публични резултатите от гласуванията при дискусии, водещи до индикативни гласувания, или при приемането на подготвителни актове. Допълнителна информация за публичността на заседанията на Съвета е представена по-долу.

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).

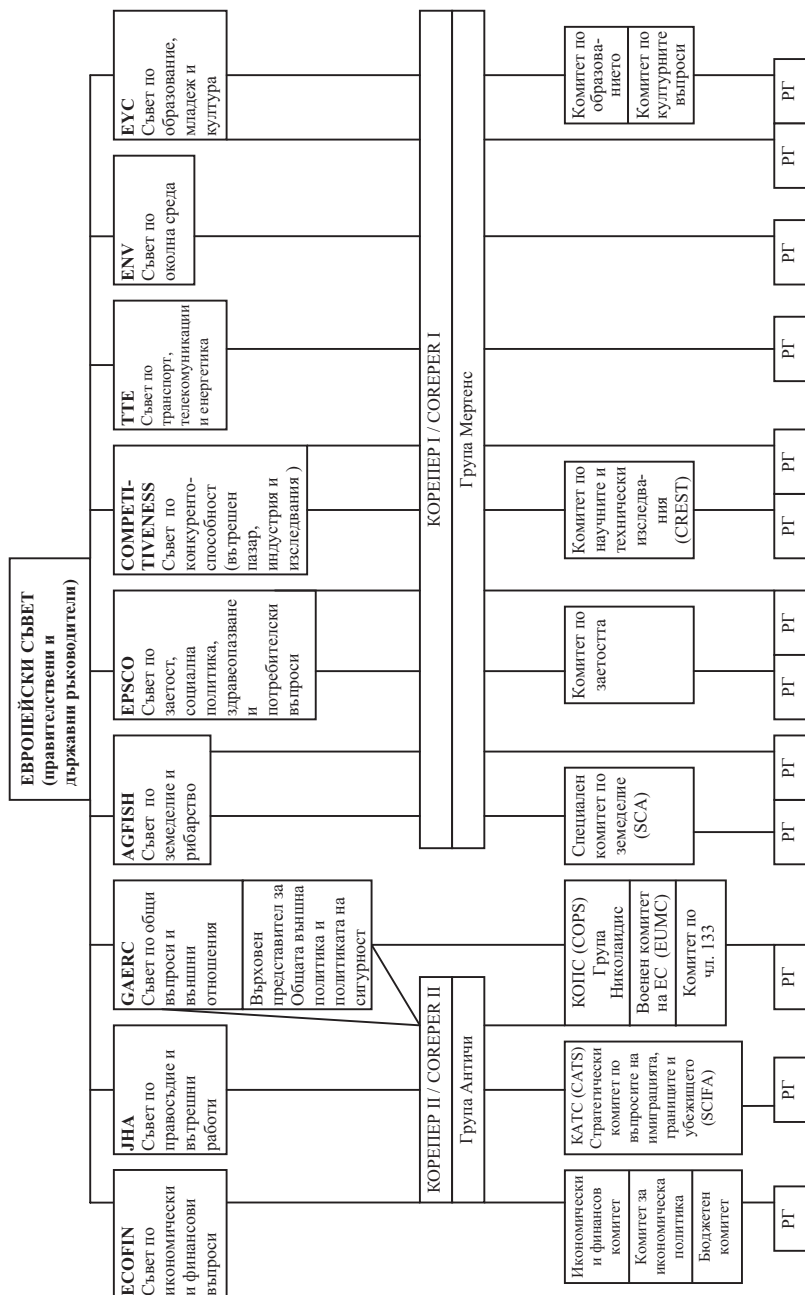
В Съвета се гласува по инициатива на Председателството. То е длъжно да инициира гласуване по искане от друг член на Съвета или от ЕК при условие, че мнозинството в Съвета вземе решение за това. Гласуването се осъществява по определен ред, като пръв гласува членът на Съвета, който следва Председателството (т.е. следващото Председателство). Всеки член на Съвета може да гласува от името на най-много един друг член. 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 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 търго-

⁶ Правно задължителни актове – регламенти, директиви, рамкови решения и решения, с изключение на: вътрешни и административни мерки, бюджетни актове, актове, свързани с междунституционални или международни отношения, както и необвързващи актове, като заключения, препоръки и резолюции.

вията) 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 с 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, при което писменото гласуване може да се използва, ако всички членове на съвета са съгласни с процедурата. В случаи, когато се разглеждат въпроси, които са 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 ОВППС 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 г.)

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 съставляват 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. Съдържанието на процеса е новата стратегическа цел за ЕС да стане „най-конкурентоспособната и най-динамичната икономика, способна на продължителен растеж с повече и с по-добри работни места и с по-засилено социално сближаване“. **Лисабонската стратегия** се опира на основните стъпки и програми за преход към икономика и общество, базирани на знанието, въз основа на по-добри технологии, информационно общество, проучвания и технологично развитие, ускоряване на процеса на структурните реформи, насочени към по-висока конкурентоспособност, иновации, модернизация на социалния модел и прилагане на подходящи комбинации от макроикономически политики.

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 от лицата, чието присъствие е поискано от член на Съвета или от ЕК. Протоколът се изготвя от Генералния секретариат в срок 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 отправят в КОРЕПЕР.

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

На задължително публикуване в *Официалния вестник на ЕО* подлежат всички законодателни актове, общи позиции (по чл. 251 и чл. 252, ал. 2 ДЕО), рамкови решения, решения и конвенции по чл. 34, ал. 2 ДЕС, конвенции между държавите членки (по чл. 293 ДЕО), международни споразумения, препоръки, мнения. По единодушно решение на Съвета или на КОРЕПЕР могат да бъдат публикувани и общи стратегии, съвместни действия (англ. *Joint Actions*) и общи позиции по ОВППС. По решение на Съвета или на КОРЕПЕР могат да се

публикуват и други актове на Съвета. Когато не са публикувани в *Официалния вестник*, генералният секретар, неговият заместник или определен от тях генерален директор нотифицират адресатите на следните актове: препоръки, общи стратегии, съвместни действия и общи позиции по ОВППС, както и мерки по тяхното прилагане. Генералният секретар или упълномощен от него заместник изпращат 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.

Комитетът на постоянните представители отговаря за подготовката на работата на Съвета и за изпълнение на задачи, които са му възложени от Съвета. Всички точки от дневния ред за заседанията на Съвета се разглеждат предварително от КОРЕПЕР, освен ако той не реши обратното. При разглеждането на материалите от КОРЕПЕР се търси съгласие за представянето им пред Съвета за одобрение, като на това ниво се осигурява адекватно представяне на досиетата (комплекта документи и материали) на Съвета и където е целесъобразно, се представят насоки, различни възможности или се предлагат възможни решения. В случай на спешност Съветът единодушно може да вземе решение да разгледа и да реши определен въпрос, без той да е разгледан от КОРЕПЕР.

В зависимост от дневния ред КОРЕПЕР заседава в два формата:

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

Комитетът на постоянните представители 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 подготовителни заседания за Съвета и когато въпросното заседание на Съвета се провежда в определен състав, който заседава веднъж на всеки шест месеца, и въпросното подготовително 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 председателства 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 председателствата. По аналогичен начин стои и въпросът с разглеждане на бюджета за определена финансова година, като Председателството се поема от представител на държавата членка, която ще поеме Председателството на ЕС през втората половина на годината преди въпросната финансова година. Последната формулировка при съгласие от Председателството може да се прилага и при обсъждане на бюджетните въпроси на заседания на Съвета. 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 окончателният дневен ред, както и положението по 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, но се изисква формалното им одобрение. Точки „II“ изискват обсъждане и ако КОРЕПЕР постигне съгласие по подобна точка, тя се включва като точка „A“ в дневния ред на Съвета.

Комитетът на постоянните представители приема процедурни решения по въпроси, които са били включени в проекта на дневен ред поне три работни дни преди заседанието, като с единодушно решение на Комитета въпросният срок може да не бъде спазен. Възможните процедурни решения са: 1) решения 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 *Официалния вестник на Общността*; 8) решения за извършване на консултации с институции или организации; 9) решения за определяне или удължаване срока за консултации с институции или организации; 10) решения

за удължаване на сроковете по чл. 251, ал. 7 ДЕО; 11) одобряване текста на писмо, което ще се изпраща на институция или организация.

Ако член на Съвета смята, 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 политика и сигурност (англ. *Political and Security Committee*), известен и като КОПС (*COPS* от френския акроним), наблюдава международната обстановка в областите, включени в Общата външна политика и политиката на сигурност, включително Европейската политика за сигурност и отбрана; подпомага изготвянето на политика (дава становища по молба на Съвета или по собствена инициатива) и наблюдава спазването на приетите политики. В изпълнение на последното КОПС има право да взема оперативни решения за прилагане на операции за управление на кризи. Комитетът по политика и сигурност 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 и на неформални срещи по време на всяко председателство. Също така КОПС заседава рано сутринта в деня на заседание на Съвета „Общи въпроси и външни отношения“ във формат 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 е напълно въввлечена в работата на Комитета с участието на старши служители от Генерална дирекция „Външни отношения“.

Комитетът по чл. 36 или **КАТС** (*CATS* от френския акроним) е създаден с член 36 от Договора за Европейския съюз. Този комитет има координиращи функции в областта на полицейското и съдебното сътрудничество, дава становища на Съвета и съдейства за подготовката на вземане на решения в областта на полицейското и съдебното сътрудничество. Комитетът координира и контролира работата на работните групи, които се отчитат пред него, подпомага подготовката на дискусиите в Съвета по въпроси на полицейското и съдебното сътрудничество по криминални въпроси, също така представя становища както по искане на Съвета, така и по собствена инициатива. Коми-

тетът по чл. 36 докладва пред Съвета „Правосъдие и вътрешни работи“ чрез КОРЕПЕР II, като Комитетът на постоянните представители има последната дума по всички въпроси от дневния ред на Съвета. Комитетът по чл. 36 се състои от старши служители от всяка държава членка – от министерствата на правосъдието или министерствата на вътрешните работи в зависимост от националното разпределение на ресора. 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 финансовата ситуация на държавите членки и на ЕО; наблюдаване движението на капитали и свободата на плащания в рамките на ИПС, както и подпомагане подготовката на ЕКОФИН по отношение на макроикономическата политика, в частност в подготовката на широките насоки за икономическа политика, които се обсъждат ежегодно от Европейския съвет и при наблюдение прилагането на Пакта на стабилност и растеж. Комитетът заседава на няколко различни нива. На най-високо ниво се състои от двама представители на държава членка (старши представител от министерството на финансите или икономиката и подуправител на националната централна банка), както и от 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. Този комитет е необичаен с две неща – първо, неговият председател се избира сред членовете му с двегодишен подновяем мандат, и второ, неговият секретариат не е базиран в администрацията на Съвета, а е част от ЕК.

Комитетът по чл. 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 от Съвета за упълномощаване на ЕК за преговаряне на определено споразумение, договаряне на споразумението от ЕК в тясно сътрудничество и консултации с Комитета по чл. 133 и сключване на споразумението от Съвета). Комитетът заседава на две нива. Пълните членове, които са отговорни за общата политика, са старши служители от националните министерства на търговията, външните работи или икономиката (в зависимост от националното разпределение на ресора). Всеки пълен член на комитета се придружава от екип от експерти, включително от негов заместник, който е от постоянното представителство в Брюксел. В заседанията на пълните членове, 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 език*) подготвя въпросите, с които се занимава Съветът по земеделие и рибарство в частта на Общата селскостопанска политика. Комитетът се състои от старши служители на земеделските министерства на държавите членки, като те са или установени в постоянните представителства в Брюксел, или в своите министерства и пътуват за редовните ежеседмични заседания на Комитета. Освен с подготовката на редовните ежемесечни заседания на Съвета по земеделие и рибарство Комитетът отговаря и за разглеждане работата на над 25 работни групи и около 80 подгрупи (по една за всеки продукт, който е обект на Общата организация на пазара). Комитетът се отчита директно пред Съвета по земеделие и рибарство вместо чрез КОРЕПЕР. В допълнение Специалният комитет по земеделие е единственият комитет освен КОРЕПЕР, който може да подготвя точки „А“ за дневния ред на Съвета, т.е. точки, които се приемат без дискусия. Ето защо Специалният комитет играе същата роля за много технически (в смисъл специфични, а не само от чисто технически характер) сфери от областта на селското стопанство, каквато играе КОРЕПЕР за други области. От друга страна, по част от въпросите в областта на земеделието, както и въпросите в областта на рибарството КОРЕПЕР е запазил своята роля при подготовката на заседание на Съвета „Земеделие и рибарство“ по отношение на аспекти, които не са от чисто земеделско естество – досиетата, свързани с предложения за хармонизиране на законодателството, финансовите аспекти на земеделските предложения, въпросите на търговия със земеделски продукти с трети страни, животинското и растителното здраве са въпроси, които се разглеждат от КОРЕПЕР I.

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 например страна като Германия, която е една от страните с най-големи постоянни представителства: в около 75 % от случаите в работните групи участват служителите от Постоянното представителство на Германия в Брюксел, а в 25 % от случаите – експерти, изпратени от Берлин).

Работата в работните групи зависи в голяма степен от естеството на дейността и правилата на групата. Някои групи 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. Заключенията от дискусиите 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 за 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. Наличието на подгрупи не означава, че работната група се ограничава само в тяхната дейност, като посочването на подгрупите се решава от Председателството от практически съображения. *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 при случаите на спешност.

Ефективно провеждане на дискусиите

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

За да осигури правилното протичане на дискусиите, Председателството може да предприеме съответните мерки за оптимално използване на ограниченото време в рамките на заседанията. Въпросните мерки са свързани със: 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 на реда, по който ще се разглеждат точките, и определяне на времето за дискутиране по тях; 3) организиране на времето, отделено за дискусии по определен въпрос, чрез ограничаване на времето за изказване на участниците и определяне на реда (последователността), в която 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, ако е необходимо; 5) изискване от 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 методите на работа в Съвета след последното разширяване на ЕС включват следното:

- Подготовка на заседанията:

- 1) Председателството осигурява даден материал да се представя пред КОРЕПЕР от работна група или комитет само когато има разумни възможности за напредък или за изясняване на позициите, постигнати на това ниво. И обратното – материали могат да бъдат изпращани повторно на работна група или комитет само когато е необходимо и при всяко положение само за разрешаване на добре дефинирани въпроси.
- 2) Председателството предприема мерки за напредване на работата между заседанията. То например може, при съгласието на работната група или комитет, да проведе по ефективен начин консултации по специфични проблеми с цел да се представят 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, които смятат да отстояват на предстоящото заседание, в писмена форма преди заседанието. Когато това включва предложения за промяна на текст, делегациите предлагат конкретни текстове. При възможност 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 Председателството очаква да постигне от дискусиите по всяка отделна точка. И обратното – 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, като може, когато обстоятелствата го налагат, да свиква по-често групите, които подготвят заседанието на КОРЕПЕР.

- Провеждане на заседанията:
- 6) В дневния ред на Съвета могат се включват точки, които целят единствено представяне от Комисията или от член на Съвета на планирани нови (големи) инициативи.
- 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 в частност времето, което е определено за всяка отделна точка. Председателството се въздържа от дълги встъпления и повтаряне на информация, която е вече известна на делегациите.
- 9) В началото на обсъждането по дадена точка Председателството в зависимост от вида на обсъжданията, които са необходими, 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*) като правило не се разрешават; могат да се използват само при изключителни обстоятелства по специфични въпроси с определен от Председателството лимит за изказвания.
- 11) Председателството се фокусира върху обсъжданията, като изисква делегациите да реагират на компромисни текстове или на специфични предложения.
- 12) По време на и в края 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 вече изказали се. Техните изказвания трябва да са кратки, конкретни и по същество.
- 14) Насърчават се еднакво мислещите делегации да провеждат консултации с цел представяне от един-единствен говорител на обща позиция по даден въпрос.
- 15) При обсъждане на текстове делегациите правят конкретни предложения за промени в писмена форма, а не представят просто своето несъгласие с определено предложение.

- 16) Освен ако не е посочено от Председателството, делегациите се въздържат от вземане на думата, когато са съгласни с дадено предложение; в този случай мълчанието се приема за съгласие по принцип.

Качество на подготовката на актовете

Правната служба на Съвета е отговорна за проверката за качество 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 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, изследвания, енергетика, транспорт, информационно общество

Генерална дирекция Е – Външноикономически отношения, Обща външна политика и политика на 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

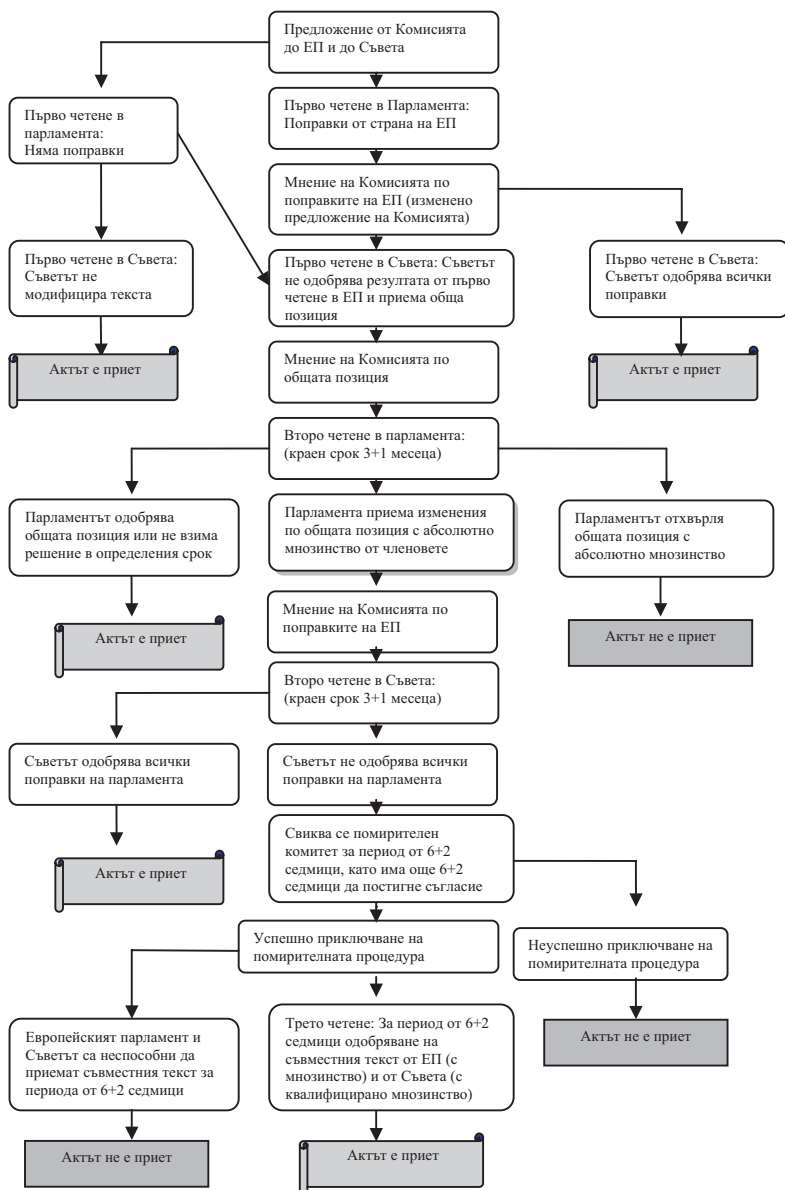
Процес на вземане на решения в Европейския съюз

Вземане на решения в първия стълб

Част от първия стълб, т.е. стълба на Европейските общности, са преди всичко: Митническият съюз; Единният вътрешен пазар (основан на четирите свободи на движение на стоки, хора, услуги и капитали); 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 валутната политика; съдебното сътрудничество по гражданските въпроси, миграцията, бежанската и визовата политика, 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 предложение на ЕК, която има изключителното право на инициатива. Европейската комисия 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 сам променя 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
	Европейският парламент 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.	Европейският парламент има правомощието да приеме или да отхвърли документа, но не може да го промени.
	Икономически и валутен съюз	Все по-голяма част от законодателството (включително вътрешния пазар)	В рамките на общата селскостопанска политика	Приемане на нови държави – членки на ЕС; Договори за присъединяване; Промени, които влияят на бюджета
Правно и лингвистично оформяне	Юрист-лингвистите правят окончателна редакция на заключителна ревизия на текста на одобрените документи на различните официални езици на ЕС, за да бъдат публикувани в Официалния вестник.			

Процедура по съвместно вземане на решения



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

Процедурата на съгласие на ЕП 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. Тази процедура понастоящем се прилага рядко, тъй като повечето решения към момента се вземат чрез процедурата на съвместно вземане на решения.

Процедурата на съвместно вземане на решения се въвежда в европейската практика след посочените процедури, но към настоящия момент това е най-често използваната процедура. В рамките на тази процедура както Съветът, така и Европейският парламент имат решаваща роля за вземането на съответното решение, като то не може да бъде одобрено без съгласието на която и да е 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 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 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 от 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, т.е. стремежът е да се избягва стигането до трето четене. В предишния мандат на ЕП (1999 – 2004 г.) от всички приети актове 28 % 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 представляван 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. Европейският парламент е представляван от председателя на съответния постоянен комитет заедно с прессекретаря 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 от 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 области на вътрешния пазар, образованието (*насърчителни мерки*), политиката за потребителите, трансевропейските мрежи (*указания*), околната среда (*обща програма*

за действие), културата (*насърчителни мерки*), науката (*рамкова програма*), социалното включване, общественото здраве, борбата с финансови злоупотреби, влияещи на финансовите интереси на ЕС, инициативите за премахване на дискриминацията, правното сътрудничество в наказателните дела, дейностите, свързани с координацията на икономическите политики, дейностите по отношение на социалното сближаване (*кохезия*) (извън Структурните фондове), мерките, свързани с някои въпроси по Шенгенското споразумение.

Икономически и валутен 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 ИВС членуват Австрия, Белгия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Холандия, Португалия, Словения, Финландия, Франция и Швеция, а от 1.01.2008 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 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 която и да е от останалите държави членки.

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

Вземане на решения във втория стълб

Вторият стълб, т.е. стълб 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 стълб по това, че формирането и реализацията им се опират на държавите членки, т.е. на Съвета и на неговите подготвителни органи (съответните работни групи и комитети). За приемането на решението следователно се използва т.нар. *междуправителствена форма на сътрудничество*.

Европейската комисия 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 стълб). В практиката инициативите идват преди всичко от страна на Председателството, държавите членки или Върховния представител за Общата външна политика и политиката на сигурност.

Европейският парламент е консултиран от Председателството за принципните промени в рамките на Общата външна политика и политиката на сигурност и е информиран за тяхното развитие. Европейският парламент също може да задава въпроси на Съвета, да дава препоръки и всяка година по правило през юни да организира дебат за 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.

В случаите на вземане на решение с квалифицирано мнозинство обаче въпросите от военен характер и свързаните с отбраната въпроси 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 на 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 (*англ. joint actions*) в специфични ситуации, в които ЕС определя оперативните инициативи за целесъобразни; съвместни действия с определена цел, размера на средствата, които ЕС ще получи на разположение.
- 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 събере 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 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 привлечат 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 от първия стълб (Европейския съвет, Съвета, КОРЕПЕР, работните групи) има допълнителни участници във втория стълб, чиито действащи елементи са изведени по-долу:

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 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. Комитетът по политика и сигурност 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 мандати, които се състоят главно от установяване и развитие на по-тесни контакти между ЕС, от една страна, и правителството на дадена трета страна и 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 на 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 в ЕС, включително постепенното оформяне на обща политика на отбрана. Европейската политика за сигурност и отбрана в този контекст е част от ОВППС и е резултат от стремежа да се създаде автономна европейска сигурност, въпреки че в сегашната си форма тя не стига до специфични характеристики на политиката за 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 и постепенно успява да преодолее националните разлики между държавите членки.

Вземане на решения в третия стълб

След преместването на визовата политика и политиката за даване на убежище в първия стълб (с цел създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие чрез Договора от Амстердам) т.нар. трети стълб се съдържа в глава VI от Договора за ЕС, която носи наименованието „**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 стълб.

Същността на междуправителственото полицейско и съдебно сътрудничество по наказателните дела е диалог, обща подкрепа и общо усилие, включително сътрудничество 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 стълб е сведена до консултиране на Председателството по всички въпроси, които имат задължителен характер за ЕС. Европейският парламент 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). Страни, подписали Шенгенското споразумение, са всички държави – членки на ЕС, освен Ирландия и Великобритания. 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** (англ. *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 т.ч. и по отношение на България.

РАЗДЕЛ II

УЧАСТИЕ НА БЪЛГАРИЯ В РАБОТАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЧАСТ I. ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ ПРИ УЧАСТИЕТО В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ В ЕС

Работни групи към Съвета

Заседания на работните групи към Съвета

Преди съответните въпроси да бъдат разгледани от КОРЕПЕР, те се обсъждат и се подготвят подробно в една от повече от 250-те работни групи и комитети към Съвета. В дискусиите на работните групи участват експерти от държавите членки, съответно представители на Постоянното представителство на държавите членки в Брюксел.

Начинът на работа на различните работни групи зависи в голяма степен от проблематиката, която се обсъжда, и от институционалната култура на съответната група. Председателството също често влияе върху работата на групата. Някои групи се срещат редовно през определен период, други се свикват само при нужда. В началото на заседанието Председателството следва да поясни въпросите, които ще бъдат обсъждани, основните документи, на които ще се базира дискусията, както и целите, които трябва да бъдат постигнати.

Когато определен въпрос се обсъжда за първи път, страната, която го е предложила (в повечето случаи ЕК), е призована да представи предложението си. На държавите членки също може да бъде дадена възможност за уводни бележки от общ характер, преди да започне обсъждането на предложението в детайли.

Председателството не следва да иска от държавите членки да заемат позиция по текстове, които са предоставени по време на самото заседание. Ако все пак се стигне до такова искане и предложението попада извън инструкциите на представителя, той трябва да отбележи, че не е готов да вземе отношение по време на същото заседание и да поиска *резерва за преразглеждане* (англ. *Review Reservation*).

Председателството води дебата и дава думата на тези държави членки, които я поискат. Европейската комисия се включва в дебатите наравно с другите участници, а не присъства с цел подпомагане на Съвета. Нефор-

мално Председателството може да помоли ЕК за подкрепа, например ако предложението на ЕК срещне силна опозиция сред делегациите. След края на дискусията Председателството прави кратко резюме. Основните цели на дискусията са да бъде потвърдено, че позициите на участниците са правилно разбрани, както и да се даде последна възможност на участниците, които са отсъствали или не са се включили в дискусията, да изразят своята позиция. Ако определен участник счита, че интерпретацията на неговото становище е невярна или неточна, той може отново да поиска думата и да повтори основните моменти от своята позиция.

В края на заседанието Председателят обобщава проведената дискусия, решенията и въпросите, които остават нерешени. Обобщението се прави под формата на кратки изводи, които служат за основа на доклада на Секретариата на Съвета, както и на докладите, които се изготвят от Комисията и от държавите членки. Ако въпросът е широко-обхванат и сложен, Председателят може да поиска писмено становище от държавите членки, което може да предотврати недоразумения.

Изразяване на несъгласие (резерви)

В дейността на Съвета съществуват няколко типа резерви (възражения), които държавите членки прилагат, когато не могат или не искат да приемат направеното предложение. Въпреки че няма съвсем стриктно разграничение между тях, те биват:

- **Резерва спрямо съдържанието** (англ. *Reserve of Substance*, фп. *réserve de fond*) се прилага, ако делегацията не е съгласна с предложението като цяло или с част от него.
- **Резерва за разглеждане** (англ. *Scrutiny Reserve*, фп. *réserve d'examen*) се прилага, когато делегацията счита, че предложението е приемливо, но се нуждае от по-дълго време, за да го оцени.
- **Резерва за парламентарно разглеждане** (англ. *Parliamentary Scrutiny Reserve*, фп. *réserve d'examen parlementaire*) се прилага, когато е необходимо да се изчака становище от националния парламент. Тази резерва се повдига обикновено в КОРЕПЕР, най-често от Великобритания и Дания.
- **Резерва за изчакване** (англ. *Waiting Reserve*, фп. *r  serve d'attente*) се прилага, когато е необходимо повече време, за да се даде становище по текста (по точки „I“ от заседание на КОРЕПЕР).
- **Резерва за превод** (англ. *Language Reserve*) се прилага, когато делегацията счита, че преводът е неприемлив, или ако няма на разположение съответните документи на собствен език.

Могат да бъдат повдигнати и следните типове допълнителни резерви:

- **Съгласие от собствено име** (англ. *agreement applied on a personal basis*, фр. *accord à titre personnel*) се прилага, ако представителят не е получил инструкции и трябва да се консултира със столицата, но счита, че предложението е приемливо.
- **Съгласие с последващо потвърждение** (англ. *agreement ad referendum*, фр. *accord ad référendum*) може да бъде използвано от държава членка на обсъжданията на Съвета, за да покаже, че нейната позиция трябва да бъде потвърдена по-късно. Ако решението на Съвета зависи от потвърждението на държавата членка, същото трябва да бъде изчакано. Ако то бъде получено, се действа бързо, все едно съгласието е получено по време на заседанието. Ако получаването на съгласие отнеме няколко дни, въпросът се включва в точки „А“ от дневния ред на следващото заседание на Съвета.

Ако несъгласието сред делегациите продължи, Председателството може да представи компромисно предложение. В случай че по компромисното предложение не се получи нито ясна подкрепа, нито ясно несъгласие, Председателството може да го постави за разглеждане на следващото заседание. Подобни предложения обикновено се включват в дневния ред в скоби.

Често срещани проблеми

По време на дискусиата е възможно да се появят редица важни проблеми, чието решение не може да бъде лесно намерено. Председателството трябва да положи усилия да се постигне компромис, който е приемлив за всички участници или поне за участниците, които съставят необходимото мнозинство. Съществуват няколко често прилагани подхода за преодоляване на по-тежките разногласия.

Председателството може например да промени датата на влизане в сила или да включи клаузи, които ще позволят преразглеждане на отделни разпоредби. Възлагането на определени отговорности на Комисията позволява създаването на комитет по прилагането, който да състави детайлна регулация. Възможно е за отделна държава членка да бъде предвиден преходен период, ако въпросът е от особено важно естество за нея. Играта с думите също не е за подценяване и включването на по-общи формулировки понякога може да задоволи всички участници. Често проблем създава законовото основание, на чиято основа следва да се издаде разглежданият нормативен акт. Гледната точка на юристите на Съвета не винаги съвпада с гледната точка на юристите на Комисията. Бюджетните въпроси също са често особено сложни и нерядко за реша-

ването им се създава помирителен комитет с Европейския парламент. Въпроси, свързани с комитологията и с разделението на правомощията между Европейската комисия и държавите членки, също биват причина за несъгласие.

Време и място на заседанията

Заседанията на работните групи към Съвета обикновено се провеждат в сградата на Съвета в Брюксел (*Justus Lipsius*) и започват в 10 ч., въпреки че по решение на Председателя заседанието може да започне и в друг час (например в 9,30 или в 15 ч.). Обикновено се предвижда обедна почивка между 13 и 14,30 или 15 ч. По правило заседанията завършват в 18 ч., когато приключва и работният ден на преводачите. В изключителни случаи заседанието продължава без преводачи, като обикновено се говори на английски или френски език.

Информация за заседанията и дневния ред

Проектът на дневен ред за заседанията на работните групи се изпраща по електронната поща до Постоянното представителство и отговорните институции. Първият вариант се изпраща обикновено няколко дни преди заседанието, но промени могат да бъдат направени дори по време на самото заседание. Малко преди заседанието или на самото заседание могат да бъдат внесени и нови документи. Неофициални документи рядко се предоставят на заседанието на други езици освен на английски и френски. Делегациите имат право да откажат да дадат окончателно становище, преди документът да бъде предоставен на техния език. Протоколът от заседанието се изпраща на лицата, които обикновено участват в заседанията (най-често по списъка на участниците от предишното заседание), и на Постоянното представителство. Държавите членки могат да поискат протоколът да бъде изпратен и до други лица по тяхна преценка.

Достъп до заседанията

Само определените от изпълнителната власт на държавата членка лица могат да вземат участие в заседанията на работните групи и комитетите. Тези от тях, които участват редовно в подобни заседания, получават постоянни пропуски на базата на писмо от Постоянното представителство. Участниците в отделно заседание получават дневен пропуск, след като покажат документ за самоличност и съобщение/дневен ред за провеждане на заседанието. Пропуските се получават на входа на сградата на Съвета. По подобен начин стои въпросът за получаване на пропуск за сграда на Комисията. Ако заседанието се провежда в сграда на Комисията, е необходимо да се покаже документ за самоличност и съобщение за провеждане на заседанието.

Разположение на местата

Председателят и Секретариатът на Съвета седят от едната къса страна на правоъгълната маса (юрисътът от Съвета отдясно на Председателя, секретарят отляво). Срещу тях седят представителите на Европейската комисия. Представителите на държавите членки седят на двете дълги страни на масата. Техните места следват реда на председателствата на ЕС, като се започва от държавата, която е председател в момента. С присъединяването на новите държави членки подредбата е изменена, като представителите им са разположени на интервали между делегатите от старите държави членки съобразно предишната подредба.

Изказване

Председателят дава думата по реда, по който тя е поискана (чрез вдигане на ръка), като в това е подпомогнат от Секретариата на Съвета. Обикновено за да се вземе думата, не се вдига националният знак/знаме, каквато е практиката при други международни събития.

Поведение

Тонът по време на заседанията на работните групи и комитетите е спокоен и учтив. Проявява се значителна толерантност към участници, които се изказват дълго. Агресивното поведение се счита за неподходящо и е често контрапродуктивно. Все пак нерядко си заслужава представителят да държи на своята позиция до самия край на дискусиата.

Писмено становище

Практиката показва, че невинаги се налага държавите членки да предоставят писмени становища или предложения за промяна на текстове (това се прави обикновено след заседанието от Председателството, Комисията или Секретариата на Съвета), въпреки че практиката в различните работни групи варира. Подобна необходимост се налага, ако въпросът е много технически или държавата членка желае промяна в текста. Понякога държавите членки предоставят писмени становища поради стратегически причини, например ако искат да покажат подкрепа от други държави за своята гледна точка. Останалите държави членки обикновено не дават мнение по писмени становища преди коментара на Комисията, но практиката и тук е различна.

Гласуване

На заседанията на работни групи или комитети никога не се провежда гласуване, с изключение на Комитета по бюджета. Все пак може да се проведе неформален „*tour de table*“, за да се види дали е налице квалифицирано мнозинство.

Доклади

След провеждане на заседание на комитет, работна група, КОРЕПЕР или Съвета винаги се изготвя писмен доклад – във възможно най-кратък срок и не по-късно от 3 дни след съответното заседание (на практика това често става в рамките на 24 часа след края на заседанието). Докладът трябва да включва кратко обобщение, което показва основните резултати от срещата, и е насочен основно към идентифициране на бъдещите действия. Повече информация за докладите от българските представители е представена по-долу.

Секретариатът не винаги изготвя официален протокол от заседанията на работните групи, но в такива случаи изпраща резюме (*фр. compte rendu*). Държава членка, която счита, че позицията ѝ не е отразена правилно в резюмето, трябва да съобщи това на Постоянното представителство, като то препраща информацията до Секретариата на Съвета. Реагирането при подобни случаи е важно, тъй като ако позицията на държавата членка не е отразена в резюмето, за нея ще е трудно да повдигне въпроса в КОРЕПЕР и да получи подкрепа.

За абривиатури на държавите членки в документите се използват международните съкращения, а именно:

AT = Австрия	DK = Дания	HU = Унгария	PT = Португалия
BE = Белгия	ES = Испания	IE = Ирландия	PL = Полша
BG = България	EE = Естония	IT = Италия	RO = Румъния
MT = Малта	FR = Франция	LU = Люксембург	SE = Швеция
CZ = Чехия	FI = Финландия	LT = Литва	SK = Словакия
CY = Кипър	FL = Лихтенщайн	LV = Латвия	SI = Словения
DE = Германия	EL = Гърция	NL = Холандия	UK = Обединеното кралство

Използват се също така и следните съкращения:

COM= Европейска комисия

EP= Европейски парламент

PRES= Председателство

OJ= Официален вестник на ЕС

Езици за превод

Всичките 23 езика на държавите – членки на ЕС, се смятат за *официални езици*⁷. Редица документи на ЕС в първоначалната фаза са на разположение

⁷ На 1.01.2007 г. официалните езици на ЕС се увеличиха с три нова езика – български, румънски и ирландски, който във връзка с наличието на два официални езика в Ирландия (английски и ирландски) имаше особен статут преди 1.01.2007 г.

на *работните езици* на ЕС и особено на английски или на френски език. На френски език се правят проекти на законодателните текстове. Ако не са на разположение преводи, е възможно предварително да се изиска получаване на текста на националния език (*езикова резерва*). В Съвета могат да бъдат вземани решения само въз основа на документи и предложения, преведени на всички официални езици на ЕС.

Работните групи, които се срещат редовно, имат различна практика на езиков режим. Качеството на симултанния превод е ключово за задоволителното протичане на заседанието. В някои случаи, което е по-лесно за разбиране и спестява време, заседанието се провежда на трите работни езика на ЕС.

От 1 май 2004 г. в ЕС, е въведен следният режим на симултанен превод: финансиран от бюджета на Съвета, *пълнен симултанен превод*, по време на заседанията на Съвета и Европейския съвет и на 20 работни групи; *без симултанен превод* за работните групи с изключение на пет в секции В и С (В – работните групи, които спадат към Общи въпроси, и С – работните групи, които спадат към Външни отношения/Сигурност и отбрана), 5 работни групи и всички координационни срещи, организирани извън централата на Съвета; при останалите работни групи симултанен превод се осигурява само въз основа на молба от държавите членки. За целта преди началото на всяко Председателство на ЕС държавите членки попълват списък, в който на база на собствените приоритети разпределят отпуснатия за превод бюджет, предоставен от ЕС, като определят за кои конкретни работни групи ще изискат наличие на превод.

Правила за заседания със симултанен превод

Две са основните правила, когато се говори със симултантен превод. На първо място, важно е да се говори ясно и не много бързо. Второ, важно е да помните, че предаването на посланието ви зависи от преводачите. Ако преводът не е добър, не трябва да го критикувате по време на заседанието, а да изтъкнете, че въпросът вероятно не е бил достатъчно добре обяснен. Важно е да „привлечете“ преводачите на своя страна, независимо дали сте председател или делегат. Някои други основни препоръки:

- За предпочитане е да се говори свободно, а не да се чете предварително подготвен текст. Усложненият изказ и играта на думи трябва да се избягват.
- Добре е основните аргументи да бъдат повторени няколко пъти по различен начин в изказването; тяхното номериране често се оказва добра идея.

- Трябва да се избягва употребата на съкращения, тъй като преводът им на други езици е различен и за преводачите е трудно и често невъзможно да го намерят.
- Не сменяйте езика, на който говорите в рамките на изказването, освен ако не цитирате на друг език; ако ще цитирате, първо направете пауза и обяснете какво ще направите.
- Внимавайте с шегите, тъй като те често са непреводими.

Правила за прозрачност в ЕС

Правото на обществеността на достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията е установено в чл. 255 от Договора за създаване на Европейската общност, като детайлните разпоредби за условията и ограниченията на това право са разписани в Регламент 1049/2001/ЕС относно обществения достъп до документи на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

Съгласно тези разпоредби гражданите имат право да поискат копие от всички документи на Европейския парламент, Съвета и Комисията, независимо дали са изготвени от съответната институция, или са изпратени до нея, например от компания или организация. Единствено изключение се прави за документи, обявени за секретни. Институциите имат задължение да съхраняват регистър на своите документи. Преди поискването на документа е възможно да бъде извършена справка с регистъра по интернет и в много случаи документът може да бъде получен направо от регистъра.

Заседания на Съвета

Заседанията на Съвета по правило не са отворени за обществеността или за масмедията, освен ако Съветът не вземе специално решение за това с единодушие. На заседанието на Европейския съвет в Севиля бе решено, че дебатите в Съвета по законодателни инициативи, за чието приемане е необходима процедурата за съвместно вземане на решения с Европейския парламент, трябва да са отворени за обществеността при определени условия. От юли 2002 г. бе взето решение при обсъждането на законодателни инициативи, за чието приемане е необходима процедурата за съвместно вземане на решения с Европейския парламент, да бъдат достъпни за обществеността следните въпроси:

- Представянето от страна на Европейската комисия на най-важните законодателни инициативи и последващия дебат в Съвета. Списъкът на важните инициативи се определя от Съвета във формат COVBO в началото на всеки шестмесечен период.
- Гласуването по законодателни инициативи, заключителните дискусии в Съвета и съответните мотиви за гласуването.

Работни групи към Европейската комисия

Заседанията на групи към ЕК могат да се провеждат или:

- като експертни обсъждания преди започването на законодателния процес, в рамките на които ЕК събира информация за подготовката на законодателните предложения, или
- като част от комитологията, т.е. системата за прилагане на съществуващото законодателство чрез консултативни, управителни и регулаторни комитети, съответно смесени комитети.

Всеки един от тези комитети е специфичен, като общото е, че ЕК трябва да осигури всички делегирани директиви, регламенти или решения да бъдат потвърдени с гласуване (с изключение на консултативните комитети, в чиито рамки не се гласува). Процедурните правила на конкретния комитет е подходящо да бъдат предварително проверени. От 1 ноември 2004 г. (с влизането в сила на съответните разпоредби на Договора от Ница) гласуването в работните групи на ЕК (комитологията) се извършва при разпределение на тежестта на гласовете, аналогично на това в Съвета – Франция, Германия, Италия и Великобритания по 29 гласа, Испания и Полша по 27 и т.н. (България има 10 гласа).

Място и начин на провеждане

Редица заседания на комитетите се организират в Брюксел в сградата *Borschette* на улица „Froissart“, но е възможно те да се провеждат и в друга сграда на ЕК. Конкретното място трябва да бъде проверено предварително.

При обсъжданията на ЕК достъпът не е ограничен само за държавни служители, делегирани от отделните държави членки. Обичайно е особено на експертните заседания да участват независими организации в случаите, в които изпълняват функции, подобни на тези, които се изпълняват от държавната администрация. Винаги обаче е целесъобразно да се провери възможността за участие на делегат, който не е служител на държавната администрация, в Постоянното представителство на Република България.

Ред на заседанията

Заседанието е председателствано от представител на ЕК и държавите членки по принцип са разположени по азбучен ред според името на различните страни в техния собствен език. В този случай заседателният ред е неизменен. Секретариатът на Съвета не е представен, неговите служители обаче често са неформално поканени.

Характер на заседанията

Заседанията на ЕК нямат преговорен характер, който е основен на заседанията в рамките на Съвета, а по-скоро характер на обмяна на експертиза и консултиране. По тази причина не са подходящи, нито се използват резерви, особено в експертните групи. Експертните групи обаче са много подходяща форма за сигнализиране за неприемливостта на определен текст, респективно насочване на ЕК в исканата посока. Сериозната подготовка въз основа на обработената аргументация и предложената информация може да повлияе на желаната посока чрез предложенията още в началото на законодателния процес.

Създаване на контакти и оказване на влияние в дейността на ЕС

Оказване на влияние в дейността на ЕС

За да се окаже влияние в процеса на вземане на решение в ЕС, е важно да се работи по много линии. Трябва да се научим как работят институциите, какви са процедурите и кои са методите за влияние върху тях. Предусловие за оказването на влияние е познанието за собствените приоритети: какви са целите на Република България? Друг инструмент е познаването на предложенията, по които работи Европейската комисия или държавите членки. Въпреки че Комисията е единственият орган, който има законодателна инициатива, държавите членки могат да я информират по различни начини относно предложенията, които биха желали да видят, или относно начина, по който биха желали определено предложение да бъде изготвено. Това може да бъде извършено от държавата членка или съвместно чрез Съвета с помощта на различни видове изложения или искания към Комисията.

Съвместната дейност с друга държава членка по въпроси, по които има общи интереси, често е най-добрият начин за увеличаване на собственото влияние.

Европейският парламент има голямо значение при все по-голям кръг от задачи, поради което процесът на вземане на решения в Парламента също следва да се следи. Понякога може да бъде полезно да се изпрати българската позиция на членовете на Европейския парламент от България. Личните контакти с членове на Европейския парламент и техни сътрудници могат да се окажат много полезни.

Контакти с институции на ЕС и колеги от други държави членки

В Брюксел най-голямо внимание трябва да се обърне на създаването на добри лични контакти с колегите в комитетите, работните групи и Комисията. По този начин се постига добра работна атмосфера и може сериозно

да се помогне за постигането на резултатите, които сме си поставили за цел, и за разбирането и възприемането на нашите аргументи. Също толкова важно е да се поддържат контакти със сънародници, които работят в европейските институции.

В столицата е установена добрата практика, когато вече е оформена позицията на страната за участието в различните формати на Съвета, да се организират брифинги с колегите дипломати от посолствата на останалите 26 държави членки в България. Брифингът се води от експерти или от заместник-министър от съответното ведомство. Така се споделя в предварителен порядък по коя тема България ще вземе отношение и понякога могат да бъдат предварително определени държавите, които имат сходна позиция.

Контакти с медиите

Общата цел на контактите с медиите е да бъде разпространена информацията относно целите, които си е поставила Република България в ЕС. Откритостта и достъпността са много важни за постигането на тази цел. Ние имаме задължение да съобщаваме за действията си, като едновременно с това се нуждаем от медиите като носители на информацията, която искаме да предадем на обществото. За инструкции относно контактите с медиите може да се обърнете към лицата, отговарящи за връзките с обществеността в Постоянното представителство в Брюксел, във вашето собствено ведомство и в Министерството на външните работи.

Практически съвети при провеждане на интервю

В случай че с вас като държавен служител се свържат журналисти, се очаква, че ще можете да дадете определена информация по разглеждания въпрос. Обемът на информацията, която ще предоставите по време на дискусията, зависи от конкретните обстоятелства – положението на преговорите, секретността и т.н. Прекалената дискретност обаче може да бъде в полза на другата страна и да доведе до неправилно тълкуване на вашите думи и позиция. Поради тази причина като цяло следва да бъдете отворени към предоставянето на информация. Може да подготвите предстоящия ви разговор с журналист или интервюто с експертите от дирекцията за връзки с обществеността на вашето ведомство.

Внимавайте с неофициалните изявления (*англ. off the record*). В такъв случай информацията, която предоставите, може да бъде публикувана с референция към „неназовани дипломатически източници от Постоянното представителство“ или „анонимен източник от Министерството“. Официалните изявления (*англ. on the record*) означават, че може да бъдете цитиран.

Някои други съвети и препоръки:

- Винаги се консултирайте с лицето, отговорно за връзките с обществеността, когато не сте сигурни.
- Говорете кратко и ясно. По този начин по-лесно ще предадете своето послание без риск да бъдете неразбран. Започнете със своето най-важно послание, избягвайте сложните обяснения, трудните думи и жаргона. Помнете, че интервюто продължава, докато говорите с журналиста.
- Подгответе списък на темите. Често той ще ви помогне, ако предполагате, че въпросът ще предизвика интереса на медиите. В него трябва да е включено всичко, което искате да кажете по въпроса. Придържайте се към списъка на темите. Ако предварително бъде изготвен общ списък на темите, избягвате риска различни хора да кажат различни неща.
- Никога не отговаряйте некоректно. Повечето журналисти са наясно, че не знаете всичко. Ако не сте сигурен, помолете за отсрочка. Въпреки че трябва да се има предвид, че медиите винаги бързат, по-добре е да се отговори късно, отколкото невярно или неясно. Винаги се обаждайте по телефона, ако сте обещали. Ако бъдете изненадани, помолете да се обадите след известно време (например след 15 минути) и се подгответе през това време.
- Никога не лъжете. Ако нямате право да отговорите, тъй като въпросът е секретен, по-добре кажете истинската причина, а не: „Не знам“.
- Никога не питайте журналиста за източника му на информация, нито за причината да иска тази информация.
- Говорете на езика, който владеете най-добре. Не сте длъжни да се съгласявате да говорите например на френски или на немски, ако не се чувствате сигурен в знанията си; повечето журналисти говорят добър английски.
- Преди публикуването прегледайте всички цитати при официални интервюта.

Писмени източници на информация

Подготвителни актове

Преди публикуването на окончателен законодателен акт в *Официалния вестник на ЕС* в процеса на вземане на решение се публикуват редица документи. Тези документи често съдържат тезисна информация за предложението. Подготвените актове на ЕК са означени с **COM** и са заедно с други документи на разположение в базата данни **PRELEX** (<http://ec.europa.eu/>)

prelex/apcnet.cfm?CL=en), в която може да се търсят на английски и френски език. Базата данни PRELEX съдържа препратки към пълните текстове на документите в EURLEX и същевременно пресъобщения от базата данни **Rapid** и дебати към дадената тема в **EU Bulletin**.

Базата данни PRELEX също съдържа документи на ЕК, които нямат законодателен характер, т.нар. *Зелени* и *Бели книги*. Зелените книги имат ориентиращ характер и насочват към стимулиране на дискусия на избрана тема (задават се конкретни въпроси, по които се очаква мнение от заинтересованите групи), докато Белите книги са предимно отражение на тази дискусия и съдържат становището на ЕК за това как смята да постъпи в определена област. Съдържанието на PRELEX по принцип отговаря на съдържанието на гид в законодателния процес на страницата на ЕП (<http://www.europarl.europa.eu/oel/index.jsp>). Гидът има това преимущество, че съдържа индикация в коя фаза на процеса по вземане на решения се намира документът и времевият хоризонт на приемането му.

Законодателство

Важна търсачка за правни текстове е EURLEX (<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>).

В нея могат да се търсят валидните актове в глава „Legislation“.

Официалният вестник на Европейския съюз (*англ. Official Journal – OJ*) се публикува на хартиен носител, както и в интернет на адрес: <http://eurlex.europa.eu/OJIndex.do?ihmlang=en>, и се дели на следните части (т.нар. серии):

- Серия **L** (законодателство) – съдържа първични и вторични актове на правото на ЕС и най-вече текстовете на регламенти, директиви и решения, чието публикуване е задължително;
- Серия **C** (информация, предварителни актове, бележки – *англ. notices*) – съдържа информация за органите и институциите на ЕС, предварителни законодателни предложения, предупреждения за жалби в Европейския съд, бележки от заседанията на ЕП, съобщения на Икономическия и социален комитет и на Комитета на регионите и резолюции и декларации на Съвета;
- Серия **S** (допълнителни – *англ. supplement*) – съдържа всички процедури за възлагане на обществени поръчки, обявявани в рамките на ЕС, които надхвърлят определен финансов праг; серия S може да бъде открита чрез търсачката TED: <http://ted.europa.eu/>.

ЧАСТ II. КООРДИНАЦИОНЕН МЕХАНИЗЪМ ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ В БЪЛГАРИЯ

Функциониране на координационния механизъм

Координационният механизъм по европейските въпроси в България е механизмът за организация и координация по въпросите на Европейския съюз, чрез който се съгласуват българските рамкови позиции, указания и позиции за заседанията на Съвета и другите институции на ЕС. Той е установен в Постановление № 85 на Министерския съвет от 2007 г. (ДВ, бр. 35 от 2007 г., в сила от 27 април 2007 г.). Посредством координационния механизъм по европейските въпроси се осигурява постигането на единна и съгласувана българска позиция по политиките и темите, които се обсъждат на равнище Европейски съюз. В механизма освен институциите в рамките на изпълнителната власт участват също и независимите институции, например Българската народна банка, Комисията за защита на конкуренцията и други, а така също и представители на неправителствените и браншовите организации.

Структурата на координационния механизъм по европейските въпроси се базира на съществуващия по-рано механизъм за участие в преговорите за членство в ЕС, а така също и на проучването на механизмите за координация на редица държави – членки на ЕС. Целта на настоящия механизъм по европейските въпроси е да осигури доброто взаимодействие и координация между различните институции, което да позволи защитаването на съгласувани и последователни български позиции в рамките на процеса на вземане на решения в Европейския съюз.

Основните промени, които бяха направени от предходния координационен механизъм, който действаше по времето на преговорите за членство в ЕС, са:

- **Децентрализация при вземането на решения** в рамките на координационния механизъм. Отчитайки обема и обхвата на въпросите, които всяка една държава членка решава ежедневно в рамките на вземането на решения на европейско ниво, и с цел да се осигури своевременна подготовка и представяне на българска позиция, новият механизъм осигурява възможност за децентрализация на нивата за взимане на решения. Преобладаващата част от рамковите позиции за заседанията на работните групи към Съвета на ЕС и другите формати на европейските институции (формати, на които въпросите се обсъждат в ЕС на експертно равнище) се приемат от съответните работни групи към Съвета по европейски въпроси. Това

се отнася за рамковите позиции, които са от компетентността само на едно ведомство и/или за които е постигнато съгласие на равнище работна група. На по-високо ниво – Съвет по европейските въпроси (СЕВ), се обсъждат рамкови позиции, които са от координационен характер и с важно значение, а така също и рамкови позиции, по които не е постигнато съгласие на съответната работна група. Съгласуването на рамкови позиции на ниво Министерски съвет е по-скоро изключение и се прилага единствено в случаи, когато въпросите са от приоритетно национално значение или когато не е постигнато съгласие в рамките на Съвета по европейските въпроси. Запазва се досегашната практика одобряването на позиции за заседанията на деветте формата на Съвета на ЕС (в които участват съответните български министри) да се осъществява от Министерския съвет. След участието си в заседанията на съветите министрите представят писмен отчет до Министерския съвет.

- **Опростяване на координационния механизъм** и свеждането му само до три нива на вземане на решения (в предходния механизъм нивата бяха общо четири). Трите нива на вземане на решения са съответно работни групи, Съвет по европейските въпроси и Министерски съвет. Целта на опростяването на координационния механизъм е по-бързото вземане на съответните решения, но при ясно разграничаване на отговорностите и задачите за участниците в този механизъм.
- **Промяна на работните групи** към координационния механизъм и техния състав. Основната промяна е в структурирането на работните групи от раздели в преговорния процес към работни групи, които отговарят на политиките на ЕС. Бяха създадени нови работни групи, например работна група „Разширяване на Европейския съюз“ и работна група „Здравеопазване“, а други работни групи бяха обединени, например работна група „Индустриална политика и малки и средни предприятия“ и работна група „Финансови и бюджетни въпроси“ (обединяваща финансови въпроси от три работни групи в рамките на преговорния процес). Списъкът на работните групи към Съвета по европейските въпроси, водещите ведомства и компетентността на тези групи е представена в приложение № 1.
- **Промяна на видовете документи**, които се одобряват в рамките на координационния механизъм, като основните документи, които се разглеждат в него, са рамкови позиции, указания и позиции. Те също ще бъдат представени по-подробно в настоящото ръководство.

С приемането на новия координационен механизъм по европейските въпроси в началото на 2007 г. се цели отчитане на новия статут на страната

като държава – членка на ЕС. Новият координационен механизъм се стреми да отговори на новите условия, в които България действа като пълноправен член на Европейския съюз и вече не е „получател“ на европейските норми и политики, а активен участник при тяхното формиране.

Координационният механизъм по европейските въпроси в България е представен и на графиката по-долу. Както вече бе посочено, механизъмът на вземане на решения по европейските въпроси има тристепенна структура. Основното ниво са **31 работни групи** към Съвета по европейските въпроси, където се подготвят проектите на съответните документи и се осъществява работата по изпълнението на изискванията в определена област. Част от ангажиментите на работните групи към Съвета по европейски въпроси са:

- анализиране на политиките и редовно проследяване на промените в законодателството на Европейския съюз в съответната област;
- разработване на проекти на рамкови позиции, указания и позиции в рамките на процеса на вземане на решения в ЕС и одобряване на част от тях при определени условия;
- организиране на извършването на оценка на въздействието при подготовката на рамкови позиции;
- обсъждане на проекти на актове, с които се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз, както и предоставяне на становища по тези актове и по таблиците на съответствието⁸ към тях;
- анализиране и предлагане на Съвета по европейските въпроси на мерки, свързани с изпълнението на приоритетите и задълженията, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз;
- извършване на нотифицирането на актовете от българското законодателство (уведомяване на Европейската комисия), с които се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз, и други.

Работните групи към СЕВ се председателстват от ръководител на работната група, който в повечето случаи е на ниво директор на дирекция или началник на отдел във водещото съответната проблематика министерство или ведомство. Всяка работна група има и свой секретар, който организира

⁸ „Таблица на съответствието“ е сравнителен работен документ за отразяване степента на съответствие на проект на български акт с акт на Европейския съюз. Таблицата се изготвя на български език и съдържа 3 колони:

а) първа колона – пълен текст на акта на Европейския съюз;

б) втора колона – текст от проект на български акт или от действащ български акт, който кореспондира с нормата от акта в първата колона;

в) трета колона – преценка на степента на съответствие (пълно или частично); при липса на пълно съответствие се посочва срок за бъдещо въвеждане на съответната европейска норма в националния акт, както и видът на акта за осъществяването му.

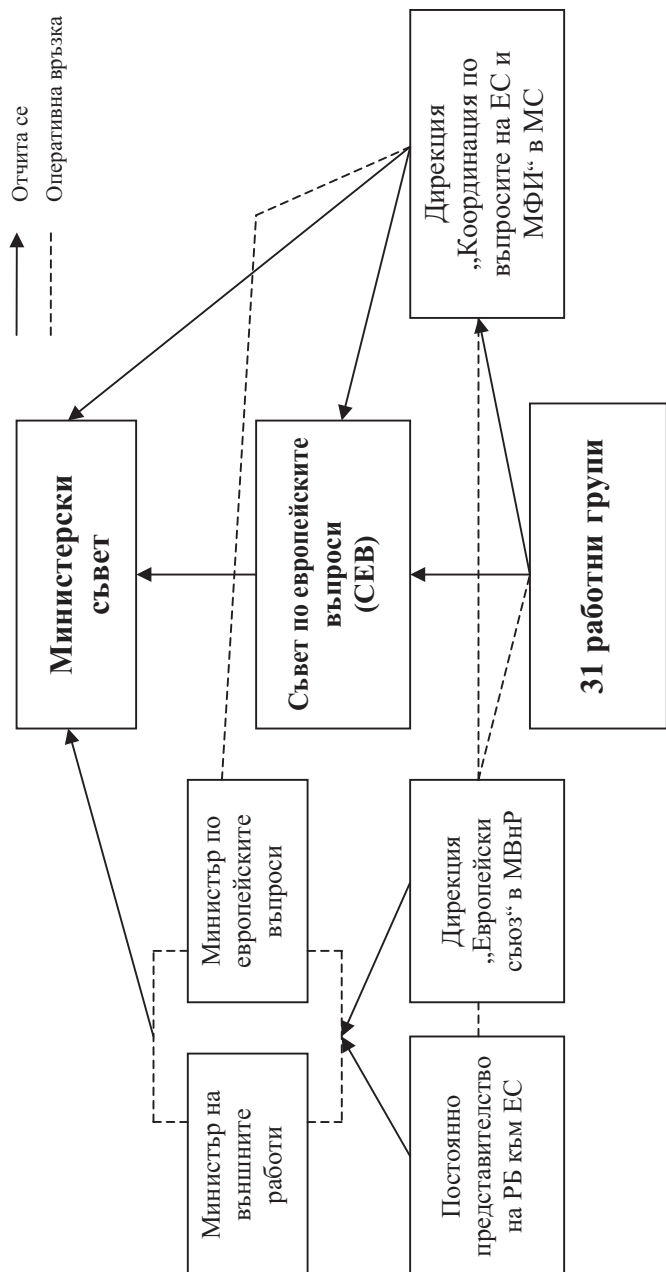
провеждането на заседанията на групата, съхраняването на разгледаните и одобрените документи и други. Възможно е също така сформирването и на подработни групи и определяне на заместник-ръководители на работната група.

Съставът на работните групи се формира от различни представители на съответните министерства и ведомства, които имат компетенции в разглежданата от дадената работна група област. В работните групи задължително се включват експерти от двете координиращи дирекции в администрацията на Министерския съвет и Министерството на външните работи, служители на юрисконсултски, експертни и други длъжности от специализираната администрация на заинтересуваните ведомства с практически и теоретични познания в областта и владеещи поне един от работните езици на Европейския съюз.

Основната дейност в механизма по европейските въпроси в България се осъществява именно в рамките на работните групи към Съвета по европейските въпроси. По-голямата част от решенията също се вземат на това ниво. Основното съгласуване на българските позиции с неправителствените и браншовите организации също се осъществява в рамките на работните групи.

Следващото ниво на вземане на решения в координационния механизъм по европейските въпроси е **Съветът по европейските въпроси** към Министерския съвет. Той се председателства от министъра по европейските въпроси, а негови членове са основно заместник-министрите по европейските въпроси в различните министерства и ръководителите на работните групи към СЕВ. По този начин СЕВ на практика е един консултативен орган, в който са представени едновременно както политическото, така и експертното ниво с ръководни функции в съответните администрации. Основните функции на Съвета по европейските въпроси са:

- одобряване на рамкови позиции и тяхната актуализация по въпроси от координационен характер или по въпроси, по които не е постигнато съгласие на ниво работна група;
- одобряване на проектите на позиции за редовните и неформалните заседания на Съвета на Европейския съюз преди тяхното разглеждане от Министерския съвет;
- решаване на въпроси от координационен характер, които са от компетентността на повече от едно министерство или ведомство;
- анализиране на информацията за изпълнението на задълженията, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз, и предлагането на работните групи към СЕВ на предприемането на приоритетни действия в тази насока;
- одобряване на стратегически или планови документи по европейските въпроси преди тяхното внасяне в Министерския съвет, и други.



Графика: Механизъм по европейските въпроси в България

Съгласно ПМС № 85 от 2007 г. одобрените от Съвета по европейските въпроси документи се считат за преминали предварителното съгласуване по чл. 58 от Устройствения правилник на МС и на неговата администрация преди внасянето им за разглеждане от Министерския съвет. Секретариат на Съвета по европейските въпроси е дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в администрацията на МС. Редовните заседания на СЕВ се провеждат веднъж седмично, като е възможно провеждането и на извънредни заседания. Редовните заседания по правило се провеждат всеки вторник. По този начин един спешен въпрос или документ, който е подготвен и съгласуван в началото на дадена седмица в съответната работна група към СЕВ, а впоследствие и в Съвета по европейски въпроси, може още същата седмица да бъде внесен за обсъждане и на заседание на Министерския съвет, което обикновено се провежда в четвъртък. Одобрените във вторник позиции се използват при подготовката на заседанията на КОРЕПЕР. По този начин спешни и приоритетни въпроси, които са свързани с ЕС, могат да бъдат приети по т.н. „бърза писта“ (работна група – СЕВ – МС) само за няколко дни, което е и в съответствие с необходимостта от бърза реакция при съгласуването на български позиции в рамките на процеса на вземане на решения в ЕС.

Третото и последно ниво на вземане на решения по европейските въпроси в България е **Министерският съвет**. На практика само най-важните и политическите въпроси се решават на това ниво, като стремежът е повечето останали въпроси да се решават на ниво работни групи и СЕВ. Основните функции на МС в механизма по европейските въпроси са:

- решаване на политическите въпроси, свързани с членството на Република България в Европейския съюз;
- приемане и актуализиране на Годишната програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз;
- приемане на позициите на Република България за редовните и неформалните заседания на Европейския съвет, на Съвета на Европейския съюз и на други институции на Европейския съюз и одобряване на мандат за тяхното представяне;
- приемане на рамкови позиции, които са внесени от Съвета по европейските въпроси (това се случва само при наличието на сериозни политически въпроси или когато не е постигнато съгласие на равнище СЕВ, като и двете хипотези се реализират рядко на практика);
- приемане на позиции на Република България за осигуряване защитата на правата и интересите на страната пред съдебните институции на Европейския съюз;

- приемане на стратегически документи и оперативни планове, свързани с изпълнението на задълженията, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз;
- одобряване на проекти на актове, с които се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз.

В съответствие с изпълнението на своите конституционни задължения, когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия.

Министърът на външните работи съвместно с министъра по европейските въпроси осигурява провеждането на единна национална политика на Република България по всички въпроси, свързани с Европейския съюз. **Министърът на външните работи** ръководи Постоянното представителство на Република България към Европейския съюз и му дава указания във връзка с участието на страната в органите и в институциите на Европейския съюз въз основа на съгласуваните и одобрените по реда на координационния механизъм рамкови позиции. Той координира също назначаването на национални експерти в институциите и в органите на Европейския съюз и организира осъществяването на общата координация на кореспонденцията на отделните администрации с институциите на Европейския съюз.

Министърът по европейските въпроси осъществява общия контрол по функционирането на координационния механизъм по европейските въпроси и координира изпълнението на задълженията, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз. Той координира дейността на работните групи към Съвета по европейските въпроси и на звената по европейските въпроси към министерствата и другите администрации, а така също формулира и поставя пред Съвета по европейските въпроси и пред Министерския съвет конкретни проблеми, свързани с членството на Република България в Европейския съюз. Министърът по европейските въпроси координира изготвянето и съгласуването на проектите на рамкови позиции, указания и позиции за заседанията на институциите на Европейския съюз.

Дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на **Министерския съвет** (дирекция КВЕСМФИ) е едното от двете координиращи звена по въпросите на ЕС. Освен като Секретариат на Съвета по европейските въпроси дирекция КВЕСМФИ има следните основни функции:

- подпомагане на експертно ниво на дейността на Министерския съвет за провеждане на съгласувана политика на Република България към Европейския съюз;
- подготвяне на становища по проектите на решения на Съвета по европейските въпроси и по проектите на актове на Министерския съвет и на министрите за съответствието им с политиките и законодателството на Европейския съюз;
- наблюдаване и координиране на експертно ниво на процеса на подготовка и одобряване на проектите на рамкови позиции и позиции за заседанията на институциите на ЕС;
- съгласуване на указания за заседанията на спомагателните органи на Съвета на Европейския съюз и на органите в процеса на комитология;
- анализиране на политиките на Европейския съюз и извършване на наблюдение на експертно ниво на изпълнението на ангажиментите на Република България към Европейския съюз;
- координиране на нотифицирането на актовете от българското законодателство, с които се въвеждат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на директивите на Европейските общности;
- осъществяване на мониторинг по приемането на актове, с които се въвеждат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз, в указания от съответните институции на Европейския съюз срок;
- администриране на информационната система с материали и документи, които се получават от Европейския съюз и се представят пред неговите органи и институции; информационната система служи за автоматично препращане и съхранение на материалите, получавани от Генералния секретариат на Съвета на Европейския съюз⁹;
- осъществяване на координацията на досъдебната фаза от процедурите по неизпълнение на задълженията като държава – членка на ЕС, и други.

Дирекция „Европейски съюз“ в Министерството на външните работи е второто координиращо звено в механизма по европейските въпроси. Основните функции на Дирекция „Европейски съюз“ са:

- координиране съвместно с дирекция “Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ на Министерския съвет на дейността по подготовката на участието на Република България в заседанията на Европейския съвет;

⁹ В информационната система следва да се прикачват също докладите от българските представители от заседанията на институциите на ЕС. По този начин се създава достъпен за всички архив във връзка с обсъжданията по даден въпрос (досие). Модел на съдържание на доклад за резултатите от заседание на институциите на ЕС е представен в приложение № 4 към ръководството.

- предоставяне на Постоянното представителство на Република България към Европейския съюз на приетите рамкови позиции;
- съгласуване и изпращане на указания до Постоянното представителство на Република България към Европейския съюз;
- координиране на двустранните отношения с държавите – членки на Европейския съюз, по въпросите на ЕС;
- наблюдаване на процеса на подготовка и одобряване проектите на рамкови позиции;
- участие във външноикономическата политика и координацията на участието на Република България в международни икономически организации, като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Световната търговска организация, Европейското икономическо пространство и други, съвместно с водещите министерства и ведомства;
- съвместно с компетентните дирекции на Министерството на външните работи съдейства на министъра на външните работи при изпълнение на неговите функции, и други.

Двете координиращи звена по европейските въпроси – дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в администрацията на МС и дирекция „Европейски съюз“ в Министерството на външните работи си взаимодействат при изпълнението на своите функции и са в постоянен контакт при изпълнението на съответните задачи. На практика координацията по европейските въпроси е разделена условно на вътрешна и външна. Вътрешната координация е с ресорните министерства и ведомства в България, като тя се осъществява от дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в администрацията на МС. Външната координация е с Постоянното представителство на Република България към ЕС и с посолствата на държавите – членки на ЕС, като тя се осъществява от дирекция „Европейски съюз“ в Министерството на външните работи.

Друго важно звено в механизма по европейските въпроси е **Постоянното представителство на Република България към ЕС**. То се ръководи от Постоянния представител на Република България към ЕС, който осъществява оперативното ръководство по всички въпроси от компетентността на Комитета на постоянните представители във формат постоянни представители (КОРЕПЕР II). Заместник постоянният представител от своя страна организира и ръководи оперативно работата на служителите, които работят по въпроси от компетентността на КОРЕПЕР във формат заместници (КОРЕПЕР I).

Постоянният представител осигурява своевременното изпращане на ресорните министерства и ведомства, на секретариата на Съвета по евро-

пейските въпроси и на дирекция „Европейски съюз“ в Министерството на външните работи на докладите и паметните записки на служителите на Постоянното представителство по въпроси от компетентността на Съвета по европейските въпроси, от участията в заседанията и срещите в рамките на институциите на Европейския съюз и техните спомагателни органи и организира включването на тези документи в информационната система.

Документи, които се приемат в координационния механизъм

Основните документи, които се приемат в координационния механизъм във връзка с участието на България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз, са рамкови позиции, указания и позиции.

Съгласно Постановлението за организация и координация по въпросите на ЕС **рамковата позиция** е документ, който се изготвя по всички въпроси (досиета), разглеждани от Европейския съвет, Съвета на Европейския съюз, неговите спомагателни органи, в процеса на комитология, както и по Белите и Зелените книги на Европейската комисия. На практика рамковата позиция е основният документ, който следва да бъде одобрен на национално ниво в началото на обсъждане на даден въпрос в Европейския съюз. Форматът на рамковата позиция, който също е разписан в Постановлението на МС, е представен в приложение № 2.

В началото на рамковата позиция е необходимо да се посочат няколко базисни неща за нея, а именно: въпросът, който се обсъжда на ниво ЕС; междуинституционалният номер на досието (въпроса); правното основание в европейското законодателство и други.

След това е необходимо да се даде обща информация по разглеждания въпрос, в т.ч. значението на този въпрос за България, предварителна кратка информация за него и евентуално становищата на другите държави членки по него.

Съществена част от рамковата позиция е извършването на оценка на въздействието от приемането на съответния въпрос на ниво ЕС. Българската администрация постепенно изгражда опит за осъществяването на детайлна оценка на въздействието при приемането на нормативни актове на национално или на европейско ниво. Във формата на рамковата позиция са посочени необходимостта от извършване на оценка на нуждата от приемане на изменения на националното право (в случай че бъде приет съответният въпрос на ниво ЕС), очакваното отражение върху бизнеса, очакваното финансово въздействие, както и положителните и отрицателните аспекти от евентуалното приемане на решението на Европейския съюз.

След това е необходимо да бъде разписан текстът на рамковата позиция, в който освен това дали България подкрепя или не обсъждания на ниво ЕС въпрос е необходимо да бъдат посочени основните насоки, които да бъдат защитавани от българските представители в рамките на процеса на вземане на решения в Съвета на ЕС.

Рамковата позиция следва да завърши с някои технически данни за нея, в т.ч. координати на лицата, които са я подготвили и утвърдили.

Както вече беше посочено, рамковата позиция се одобрява най-често на ниво работна група към СЕВ, по важни координационни въпроси тя се одобрява от Съвета по европейските въпроси, а само по най-важните въпроси и като изключение се одобрява на ниво Министерски съвет. При необходимост от актуализация на рамковата позиция тя се одобрява от органа, който е одобрил първоначалната рамкова позиция.

Указанието е друг важен документ, който се одобрява в рамките на координационния механизъм по европейските въпроси в България. За разлика от рамковата позиция Постановлението на МС не разписва единен формат за изготвянето на указание. Това е направено, за да може да има по-голяма свобода при оформянето на съответните указания в зависимост от обсъжданите въпроси.

Указанията следва да се базират на одобрената по-рано в координационния механизъм рамкова позиция и да не излизат от нейния обхват. В случай на изготвяне на указания, които противоречат на рамковата позиция или излизат извън нейния обхват, е необходимо одобряването на актуализация на самата рамкова позиция. Указанията се изготвят за всяко отделно заседание на работна група към Съвета на ЕС, на което се обсъжда даденият въпрос (досие).

В ПМС № 85 за организация и координация по въпросите на ЕС е разписана процедурата на съгласуване и одобряване на съответните указания, като е направено разграничение между указанията за работна група към Съвета на ЕС и указанията на ниво КОРЕПЕР. Общото между двата вида указания е, че се изготвят от работните групи към Съвета по европейските въпроси.

След изготвянето, съгласуването и одобряването им указанията за работна група към Съвета на ЕС се изпращат директно от ръководителя на работната група към СЕВ (или друг представител на водещото проблематика ведомство) до Постоянното представителство на Република България към ЕС.

След изготвянето и одобряването на указанията за Комитета на постоянните представители на ниво постоянни представители и на ниво заместници те се потвърждават от Дирекция „Европейски съюз“ в Министерството на външните работи, след което се изпращат до Постоянното представител-

ство на Република България към ЕС. С цел подпомагане на изготвянето на указания за КОРЕПЕР служителите в Постоянното представителство на Република България към ЕС изготвят предварителни съобщения, в които се представят историята по разглеждането на съответния въпрос, позициите на останалите държави членки, оставащите за дискусия на ниво КОРЕПЕР въпроси и други. Примерен формат за предварително съобщение до София е представен в приложение № 3 към ръководството.

Указанията също следва да бъдат в писмена форма, като могат да бъдат изпращани дори и чрез електронно съобщение в свободен текст. В извънредни случаи, които изискват изключителна спешност, указания могат да бъдат дадени и в устен порядък. Лицето, дало указанията, е длъжно във възможно най-кратък срок да ги представи в писмена форма на дирекция „Европейски съюз“ в Министерството на външните работи и на дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет. Получаването на устни указания задължително се отразява в доклада за резултатите от съответното заседание.

Позицията е друг документ, който се приема в рамките на координационния механизъм по европейските въпроси в България. Тя е документ за редовно или неформално заседание на Европейския съвет или на Съвета на Европейския съюз, който е съобразен с рамковите позиции по отделните точки от дневния ред на заседанието. Тъй като на заседанията на Европейския съвет и на Съвета на ЕС се обсъждат много точки от дневния ред (много въпроси, съответно досиета), позицията за съответното заседание представлява обобщение на позицията, която до момента е заемала страната по различните въпроси. Както вече беше посочено, позициите за заседанията на Европейския съвет и на Съвета на ЕС се одобряват от Министерския съвет. Позициите за Съвета на ЕС на практика представляват мандат за участието на българските министри в Съвета. Този мандат се подготвя в рамките на работните групи и се одобрява от Съвета по европейските въпроси, преди да бъде внесен за разглеждане от Министерския съвет.

Съгласно Постановлението на МС за позиция се считат също документите за осигуряване защита на правата и интересите на Република България пред съдебните институции на Европейския съюз или за представяне пред други институции на Европейския съюз. От това следва, че при започването на съдебен процес в Съда на Европейските общности позицията за защита на страната също следва да бъде одобрена от Министерския съвет.

Успешното участие на България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз зависи както от добрата координация между отделните институции в страната, така и от доброто взаимодействие с Постоянното представителство на България към ЕС. Изключително важен елемент за

успешното участие в този процес обаче е и развитието на необходимия административен капацитет във воденето на преговори на ниво ЕС.

Изпълнение на задълженията, произтичащи от членството в ЕС

Нотификация на национални актове

Съгласно заключителните разпоредби на всяка директива държавите – членки на ЕС, са длъжни в определен срок да транспонират (т.е. въведат в националното законодателство) нейните разпоредби и да нотифицират Европейската комисия за националните законодателни актове, чрез които е транспонирана директивата. Нотифицирането (т.е. уведомяването) се извършва по официален път чрез попълване на интернет базирана информационна система, която се поддържа от Генералния секретариат на ЕК. Посочват се националните законодателни мерки, които транспонират съответната директива, като се прилагат текстовете на актовете, както и информация за датата на приемане, на обнародване в „Държавен вестник“ и т.н. Отговорни за извършването на нотификацията са работните групи към СЕВ (посочени и в приложение № 1 към ръководството), като всяка работна група отговаря за нотифицирането на директивите от нейния ресор. Потвърждаването на извършените нотификации и цялостният контрол върху процеса се извършват от дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ в администрацията на Министерския съвет. Тестовите на нормативните актове, които са нотифицирани, са обект на контрол и експертен преглед от страна на Европейската комисия. При наличие на проблеми в транспонирането Европейската комисия е длъжна да започне процедура по неизпълнение на задълженията срещу съответната държава членка. Същото важи и при липса на нотификация в посочения в директивата срок, тъй като се счита, че липсата на нотификация се дължи на липсата на приет и влязъл в сила национален нормативен акт, транспониращ съответната директива.

Процедура при неизпълнение на задължения, произтичащи от членството в ЕС (англ. *infringement procedures*) и съдебна процедура пред Съда на ЕС

Една от основните задачи и отговорности на Европейската комисия е контролът за спазването и прилагането на европейското законодателство в държавите – членки на ЕС. В случай на липса на съответствие на националното законодателство с европейските изисквания или при неприлагане на законодателството ЕК е длъжна да започне процедура по неизпълнение на задълженията (англ. *infringement procedure*) срещу съответната/ите

държава/и членка/и. Подобна процедура може да бъде инициирана от страна на ЕК след направено собствено проучване или на базата на сигнал от заинтересувани страни. Възможни са следните случаи:

- В срока за транспониране и нотифициране държавата членка не е нотифицирала национални законодателни мерки, транспониращи съответната директива (*англ. infringement for non-notification*). В подобен случай не е необходимо вземане на решение от страна на Колегиума на комисарите (*англ. College*), а се взема решение по т.н. процедура на упълномощаване.
- Европейското законодателство не е транспонирано напълно или е транспонирано неправилно (*англ. infringement for non-transposition*).
- Европейското законодателство е транспонирано, но практически не се прилага (*англ. infringement for non-application*).

За започване на процедура по неизпълнение на задълженията по последните две причини (непълно транспониране и неправилно прилагане) е необходимо решение на Колегиума на комисарите. Годишно се приемат 4 доклада (обикновено през март, юни, септември и декември), с които ЕК взема решение по пакет от всички забелязани нарушения (около 1500 – 2500 случая за целия ЕС). При наличие на случай от спешен характер е възможно да бъде взето решение и извън тези четири доклада.

Процедурата преминава през следните по-важни официални стъпки (възможни са предхождащи неофициални контакти под формата на експертни срещи, искания за предоставяне на информация и др.):

1. На базата на констатирано нарушение на европейското законодателство Европейската комисия изпраща Писмо за официално предупреждение (*англ. Letter of formal notice*) до държавата членка, в което посочва основанията, на базата на което ЕК счита, че е нарушено европейското законодателство. Поставя се срок за отговор, който обикновено е два месеца. Писмото се изпраща до Постоянното представителство на държавата членка, като във всяко Постоянно представителство има определен координатор по въпросите на процедурите по неизпълнение на задълженията (*англ. infringement coordinator*). Обикновено на тази фаза се насърчават неформалните контакти между държавата членка и експертите от Европейската комисия.
2. При положение че отговорът не удовлетворява ЕК, се изпраща **Мотивирано становище** (*англ. Reasoned opinion*). Отговорът също следва да се предостави обикновено в рамките на два месеца. По време на тази част от процедурата обикновено не се провеждат неформални консултации между държавите членки и ЕК.

3. При продължаващо неизпълнение на европейските изисквания Европейската комисия сезира Съда на ЕС, който може да вземе осъдително или оправдателно решение спрямо съответната държава членка. Държавите членки се представляват в Съда от специализирано звено от т.нар. „правителствени агенти“.
4. В случай на неизпълнение на решението на Съда (случаите на подобно неизпълнение от страна на държави членки са много малко) е възможно Съдът да наложи финансови санкции, които да се заплащат до момента на изпълнение на европейските изисквания.¹⁰

В България координацията по отношение на досъдебната фаза (първите два етапа от процедурата – писмото за официално предупреждение и мотивираното становище) се осъществява от дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в администрацията на МС.

Съдебната фаза от процедурата се координира от дирекция „Процесуално представителство пред институциите на Европейския съюз“ в администрацията на МС.

¹⁰ За повече информация относно начина за определяне на финансовите санкции вж. Съобщение на Комисията относно прилагането на чл. 228 от Договора за Европейската общност – СЕК (2005) 1658.

Приложение № 1

Работни групи към Съвета по европейските въпроси

РГ	Наименование на работната група	Водещо ведомство	Компетентност на работната група
РГ 1	„Свободно движение на стоки“	Министерството на икономиката и енергетиката	<ul style="list-style-type: none"> • Законодателство по отношение на групи стоки, в т.ч.: храни, химикали, машини и моторни превозни средства, електротехника и електроника, текстил, обувки, кристално стъкло, лекарства, козметични продукти и други. • Метрология и технически надзор. • Стандартизация. • Обществени поръчки. • Директиви от нов и глобален подход. • Нехармонизирана област – прилагане на забраната за количествени ограничения и мерки с еквивалентен ефект.
РГ 2	„Свободно движение на хора“	Министерството на труда и социалната политика	<ul style="list-style-type: none"> • Граждански права. • Свободно движение на работници. • Координация на системите за социална сигурност.
РГ 3	„Право на установяване и свободно предоставяне на услуги“	Министерството на икономиката и енергетиката	<ul style="list-style-type: none"> • Прилагане на недискриминационния режим по отношение на правото на установяване и свободното предоставяне на услуги. • Въвеждане и прилагане на Директивата за услугите във вътрешния пазар на ЕС.
РГ 4	„Дружествено право“	Министерството на правосъдието	<ul style="list-style-type: none"> • Общи правила по отношение на търговските дружества, в т.ч. създаване, преобразуване и несъстоятелност.
РГ 5	„Конкуренция“	Комисията за защита на конкуренцията	<ul style="list-style-type: none"> • Забрана на споразумения, ограничаващи конкуренцията. • Забрана на злоупотреба с монополно положение. • Контрол върху сливанията (концентрациите). • Контрол по отношение на публичните предприятия.
РГ 6	„Държавни помощи“	Министерството на финансите	<ul style="list-style-type: none"> • Контрол и докладване на държавните помощи.
РГ 7	„Земеделие“	Министерството на земеделието и продоволствието	<ul style="list-style-type: none"> • Прилагане на Общата селскостопанска политика на ЕС, в т.ч. на законодателството, уреждащо механизмите за регулиране на организациите на пазара на отделните земеделски продукти (плодове и зеленчуци, полски култури, месо, мляко, тютюн, захар и други), регламентиране на схемите за подпомагане на доходите на земеделските производители, развитие на селските райони и тяхното финансиране. • Ветеринарни въпроси – болести по животните и тяхната диагностика, идентификация на животните и животновъдните обекти, осъществяване на ветеринарен контрол и други. • Фитосанитарни въпроси – борба с вредители по растенията, фитосанитарни препарати, фуражи, семена и посадъчен материал.

РГ 8	„Рибарство“	Министерството на земеделието и продоволствието	<ul style="list-style-type: none"> • Управление на рибните ресурси, контрол и инспекция на риболовните дейности. • Прилагане на структурната политика и финансирането в областта на рибарството и аквакултурите. • Споразумения и конвенции с трети страни.
РГ 9	„Транспортна политика“	Министерството на транспорта	<ul style="list-style-type: none"> • Автомобилен транспорт. • Въздушен транспорт. • Морски транспорт и вътрешни водни пътища. • Железопътен транспорт. • Комбинирани превози.
РГ 10	„Данъчна политика“	Министерството на финансите	<ul style="list-style-type: none"> • Данък добавена стойност. • Акцизи. • Пряко облагане. • Административно сътрудничество и взаимно подпомагане между данъчните власти.
РГ 11	„Икономически и валутен съюз“	Министерството на финансите и Българската народна банка	<ul style="list-style-type: none"> • Координация на икономическата политика, многостранно наблюдение и контрол. • Фискална политика и избягване на прекомерен бюджетен дефицит. • Парична политика. • Валутна политика.
РГ 12	„Статистика“	Националният статистически институт	<ul style="list-style-type: none"> • Статистическа инфраструктура. • Демографска и социална статистика. • Макроикономическа статистика. • Бизнес статистика. • Парична, финансова и търговска статистика и статистика на платежния баланс. • Статистика на селското, горското и рибното стопанство. • Многоотраслови статистики.
РГ 13	„Социална политика и заетост“	Министерството на труда и социалната политика	<ul style="list-style-type: none"> • Трудово право. • Равно третиране на жените и мъжете. • Здравословни и безопасни условия на труд. • Заетост, социален диалог и социална защита. • Закрила на детето, система за грижи за хора с физически и психически увреждания (от компетентността на МТСП).
РГ 14	„Енергетика“	Министерството на икономиката и енергетиката	<ul style="list-style-type: none"> • Установяване на конкуренция и либерализация на енергийния сектор. • Мерки в областта на опазването на околната среда, в т.ч. насърчаването на използването на възобновяеми енергийни източници. • Сигурност на доставките, осигуряване на запаси от нефт и нефтопродукти.
РГ 15	„Индустиална политика и малки и средни предприятия“	Министерството на икономиката и енергетиката	<ul style="list-style-type: none"> • Индустиална политика. • Политика по отношение на малките и средните предприятия. • Въпроси в сферата на туризма. • Въпроси в областта на по-доброто регулиране („better regulation“).

РГ 16	„Образование, взаимно признаване на професионални квалификации, младеж, наука и изследвания“	Министерството на образованието и науката	<ul style="list-style-type: none"> • Взаимно признаване на професионалните квалификации. • Участие в програмите на Общността в областта на образованието, младежта, науката и изследванията. • Обучение на децата на работниците мигранти.
РГ 17	„Телекомуникации и информационни технологии“	Държавната агенция за информационни технологии и съобщения	<ul style="list-style-type: none"> • Електронни съобщения. • Пощенски услуги. • Услуги в областта на информационното общество. • Координация на европейската космическа политика.
РГ 18	„Политика в областта на културата и аудиовизията, закрилата на интелектуалната и индустриалната собственост“	Министерството на културата	<ul style="list-style-type: none"> • Въпроси в областта на културата. • Въпроси в областта на аудио-визията. • Закрила на интелектуалната и индустриалната собственост.
РГ 19	„Регионална политика и координация на структурните инструменти“	Министерството на финансите	<ul style="list-style-type: none"> • Програмиране, управление и контрол на средствата от ЕС, в т.ч. от Структурните фондове и от Кохезионния фонд. • Изграждане и развитие на административния капацитет за усвояване на средствата от ЕС.
РГ 20	„Околна среда“	Министерството на околната среда и водите	<ul style="list-style-type: none"> • Хоризонтално законодателство. • Качество на въздуха. • Управление на отпадъците. • Качество на водите. • Защита на природата. • Контрол на промишленото замърсяване и управление на риска. • Химикали и генетично модифицирани организми. • Шум от машини и съоръжения. • Ядрена безопасност и радиационна защита.
РГ 21	„Защита на потребителите“	Министерството на икономиката и енергетиката	<ul style="list-style-type: none"> • Защита на безопасността на потребителите. • Защита на икономическите интереси на потребителите. • Защита на потребителите в областта на потребителските договори. • Достъп на потребителите до правосъдие. • Информация и образование на потребителите. • Представителство на интересите на потребителите.
РГ 22	„Здравеопазване“	Министерството на здравеопазването	<ul style="list-style-type: none"> • Обществено здраве, в т.ч. заразни болести, кръв и кръвни съставки, тъкани и клетки с човешки произход, предназначени за трансплантации. • Контрол на дейностите с наркотични вещества и препарати, използвани за медицински цели. • Система за грижи за хора с физически и психически увреждания (от компетентността на МЗ).

РГ 23	„Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“	Министерството на вътрешните работи	<ul style="list-style-type: none"> • Реформа на съдебната система. • Мерки за борба срещу корупцията. • Мерки срещу трафика на хора и организираната престъпност. • Прилагане на мерките срещу прането на пари. • Защита на личните данни.
РГ 24	„Митнически съюз“	Министерството на финансите	<ul style="list-style-type: none"> • Митнически кодекс на Общността и други разпоредби в областта на Митническия съюз. • Административен капацитет и информационно-комуникационни системи.
РГ 25	„Търговска и външно-икономическа политика“	Министерството на икономиката и енергетиката	<ul style="list-style-type: none"> • Обща търговска политика на ЕС. • Преговори със Световната търговска организация и с трети страни. • Експортно застраховане.
РГ 26	„Международно сътрудничество за развитие“	Министерството на външните работи	<ul style="list-style-type: none"> • Политиката за развитие на ЕС спрямо трети страни.
РГ 27	„Финансов контрол и счетоводство“	Министерството на финансите и Сметната палата	<ul style="list-style-type: none"> • Външен и вътрешен финансов контрол (одит). • Защита на финансовите интереси на Общността. • Въпроси в областта на счетоводството.
РГ 28	„Финансови и бюджетни въпроси“	Министерството на финансите	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджет на ЕС. • Предоставяне на финансови услуги. • Свободно движение на капитали, в т.ч. валутно законодателство, платежни системи и превантивно-правни аспекти на борбата срещу прането на пари.
РГ 29	„Гражданска защита“	Министерството на държавната политика при бедствия и аварии	<ul style="list-style-type: none"> • Гражданска защита и управление на кризи.
РГ 30	„Разширяване на Европейския съюз“	Министерството на външните работи	<ul style="list-style-type: none"> • Преговори със страните – кандидатки за членство в ЕС.
РГ 31	„Лисабонска стратегия“	Министерството на финансите и администрацията на Министерския съвет	<ul style="list-style-type: none"> • Въпроси, свързани с прилагането на Лисабонската стратегия на ЕС.

Приложение № 2

Формат на рамкова позиция (съгласно ПМС № 85 от 2007 г.)

ПОЗИЦИЯ ОТНОСНО: Заглавие на въпроса, по който се взема решение.

МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛЕН НОМЕР НА ДОСИЕ: Ако има такъв, ако не – номер на предложението на Европейската комисия.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ: Член/членове от Учредителните договори на Европейския съюз.

НАЧИН НА ГЛАСУВАНЕ: Единодушие, квалифицирано мнозинство.

ПРОЦЕДУРА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ: Съвместно вземане на решения, консултация и други.

ЕТАП НА ПРИЕМАНЕ: Първо четене, второ четене в Европейския парламент/Съвета на Европейския съюз, помирителна комисия.

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ:

- Значение на разглеждания въпрос за Република България.
- Предварителна кратка информация по въпроса.
- Становища на другите държави – членки на Европейския съюз, по въпроса.

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО:

• Съществуваща българска нормативна база и съответно необходимост от промени в българската нормативна база:

– Ако оценката на въздействието върху нормативната база показва, че актът няма да доведе до промени за Република България в съответната област и няма да създаде прецеденти: Република България може да подкрепи предложението без изготвяне на по-нататъшна оценка на въздействието.

– Ако оценката на въздействието върху нормативната база показва, че актът ще промени правото и практиката на Република България в съответ-

ната област или ще създаде прецеденти: изготвя се по-нататъшна оценка на въздействието на предлаганите промени.

- Очаквано отражение върху бизнеса.
- Очаквано финансово въздействие, в т.ч. необходимост от осигуряване на допълнителни национални финансови ресурси за бъдещото прилагане на решението по въпроса.
- Положителни и отрицателни очаквания от приемането на решението на Европейския съюз.

• **ТЕКСТ НА РАМКОВАТА ПОЗИЦИЯ:**

ДАНИИ ЗА ПОДГОТОВКАТА НА РАМКОВАТА ПОЗИЦИЯ:

- Наименование на подготвящата институция, име, длъжност, телефон и електронен адрес на лице за контакт.
- Име, длъжност, телефон и електронен адрес на лицето, отговорно за формулирането на позицията (началник на отдел, директор и др.).
- Име и длъжност на лицето, утвърдило позицията.
- Дата на одобряване на позицията.

**Модел за съдържание на предварително съобщение
до София**

Модел за съдържанието на предварителното съобщение до София, подготвяно от дипломатите в Постоянното представителство по отделните точки от дневния ред на заседание на работна група, комитет или заседание на КОРЕПЕР I и II.

За предстоящото заседание на работна група, комитет или заседание на КОРЕПЕР II и КОРЕПЕР I отговорният дипломат по отделната точка от дневния ред (или по целия дневен ред, когато е изцяло в неговите компетенции) подготвя от свое име и изпраща своевременно предварително съобщение до отделните адресати в София, което да съдейства при изработването и съгласуването в рамките на координационния механизъм в страната на национални позиции по темата.

Предварителното съобщение до София обикновено има следното съдържание:

1. Описание на документа:

- Автор на документа – имена, дипломатически ранг, сектор;
- Адресати в България и в Постоянното представителство.

2. Дата и описание на заседанието:

- Точен запис на наименованието и идентификационен номер на работната група (задължително на английски/френски език и с възможен превод на български език);
- Дата и час на заседанието;
- Място на провеждане – сграда, зала;
- Данни от общ характер (редовно/извънредно заседание, очаквана степен и ниво на участие от държавите членки, очаквано присъствие на комисар от ЕК или други важни представители на държави или организации);
- Очаквано участие от българска страна.

3. Описание на точката от дневния ред:

- Точен запис на наименованието на точката от дневния ред, номер по ред в дневния ред, сигнатура (задължително на английски/френски език и с възможен превод на български език);
- Пълен списък с точен запис на наименованието на всеки официално разпространен (към датата на изпращане на предварителното съобщение) документ по въпроса, сигнатура (задължително на английски/френски език и с възможен превод на български език);
- Други документи (разпространени от Председателството или от държави членки).

4. Информация по темата

На основата на събраната на предварителен етап информация и в зависимост от конкретните особености се включва:

- Кратко описание на темата и възникването на въпроса (кога и от коя институция/държава членка е представено първоначалното предложение и с какви мотиви);
- Етап на нейното обсъждане (представя се за първи път или предстои междинна дискусия, или се очаква приключване на дебатите);
- Информация дали въпросът вече е разглеждан от други органи на Съвета и евентуално кога, с какви резултати, коментари;
- Информация дали вече има изразени позиции по темата от страна на Председателството или от отделни държави членки или групи държави;
- Необходимост от съгласуване на предложението (законодателен акт) с Народното събрание;
- Правна основа и начин на гласуване (когато е необходимо, се посочват съответният член от договора и начинът на гласуване – единодушие, квалифицирано мнозинство и т.н., както и предвидената процедура за вземане на решение – съвместно вземане на решения и т.н.);
- Какви са очертаващите се перспективи за развитие на дискусията (или изразено по този повод желание на Председателството);
- Информация за вече изразената позиция от българска страна на предварителен етап на дискусията по темата и еволюция на българската позиция;
- Възможна информация за коментари по темата от трети страни;
- Съществена информация по темата, получена при неформални контакти с колеги от постоянните представителства на държавите членки и от институциите на ЕС;
- Обръща се внимание на въпросите, които биха имали последващо развитие на дискусията на по-високо ниво – КОРЕПЕР, Съвет;
- Обръща се специално внимание на въпросите, които биха имали отражение върху двустранните отношения между държавите членки и трети страни и особено въпросите, които в определена степен засягат интересите на България.

5. По своя преценка дипломатът може да включи и свой личен коментар (като това следва да бъде ясно записано), който съдържа:

- Възможен личен анализ по разглеждания въпрос от национална гледна точка и в съответствие с националните приоритети;
- Евентуални лични предложения за подход при изработване на официалната национална позиция по въпроса;
- Евентуално предложение за участие на национални експерти в заседанието.

Модел за съдържание на доклад за резултат от заседание на институциите на ЕС

Модел за съдържанието на доклад за резултатите от заседание на работна група или комитет или заседание на КОРЕПЕР I и КОРЕПЕР II

За всяко свое участие в заседание на работна група, комитет или заседание на КОРЕПЕР II и КОРЕПЕР I дипломатите от Постоянното представителство подготвят и изпращат до съответните адресати доклад за резултатите от заседанието. Общо правило е докладът за резултатите от проведеното заседание да бъде изготвен от участниците в него възможно най-бързо и не по-късно от 3 дни след съответното заседание.

Докладът за резултатите от заседанието има следното съдържание:

1. Описание на документа:
 - Автор на документа – имена, дипломатически ранг, сектор;
 - Адресати в България и в Постоянното представителство.
2. Дата и описание на заседанието:
 - Точен запис на наименованието и идентификационен номер на работната група (задължително на английски/френски език и с възможен превод на български език);
 - Дата и час на заседанието;
 - Място на провеждане – сграда, зала;
 - Данни от общ характер (редовно/извънредно заседание, очаквана степен и ниво на участие от държавите членки, присъствие на комисар от ЕК или други важни представители на държави или организации);
 - Пълен списък на българската делегация.
3. Описание на точката от дневния ред:
 - Точен запис на наименованието на точката от дневния ред, номер по ред в дневния ред, сигнатура (задължително на английски/френски език и с възможен превод на български език);
 - Пълен списък с точен запис на наименованието на всеки официално разпространен (към датата на изпращане на доклада) документ по въпроса, сигнатура (задължително на английски/френски език и с възможен превод на български език);
 - Други документи (разпространени от Председателството или от държави членки).

4. Информация за протичане на дискусията и резултатите от нея по точката от дневния ред:

- Кратко описание на темата и етапа на нейното обсъждане (за първи път, междинна дискусия или приключване на дебатите);
- Встъпително резюме на Председателството;
- Развитие на дискусията по време на заседанието с максимално точно отражение на особеностите в изразените от държавите членки позиции;
- Изразената от българската страна позиция;
- Заключение на Председателството;
- Приети заключения по дадената точка от дневния ред;
- Възможни неформални коментари на представители на държавите членки.

5. В допълнение:

- Обръща се внимание на въпросите, които биха имали последващо развитие на дискусията на по-високо ниво – КОРЕПЕР, Съвет;
- Обръща се специално внимание на въпросите, които биха имали отражение върху двустранните отношения между държавите членки или с трети страни, и особено въпросите, които в определена степен засягат интересите на България.

6. По своя преценка дипломатът може да включи и свой личен коментар (като това следва да бъде ясно записано), който съдържа:

- Общи изводи и препоръки като резултат от заседанието;
- Необходимост от предприемане на последващи стъпки от българска страна;
- Евентуални лични предложения за подход при изработване на последваща официална национална позиция по въпроса.

Забележка. Когато някои въпроси и дискусията по тях по време на заседанието в определена степен засягат български национални интереси или има такава вероятност, по тези въпроси отделно и незабавно след заседанието се подготвя кратко екстрено съобщение до столицата, което се представя на вниманието на Постоянния представител за одобрение и предварително се съгласува, според проблематиката, със заместника на Постоянния представител или с представителя в Комитета за политика и сигурност (КОПС).

© Институт по публична администрация и европейска интеграция
Ръководство за учатие в работата на институциите на ЕС
Автори: Калин ТОМОВ, Кръстьо ПРЕСЛАВСКИ, Калоян СИМЕОНОВ,
Живка СТАНЕВА, Зинаида ВЕЛЕВА
Формат: 142 x 210
Брой страници: 102
Идея за корицата: Христиана Грозданова
Изработил: ЕТ „Зарев 91 - Прима“