СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“,

ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ, КАТЕДРА „ЕВРОПЕИСТИКА“

ДЕСИСЛАВА ЧЕРНЕВА-МОЛЛОВА

ИНСТИТУЦИОНАЛЕН БАЛАНС И МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОТНОШЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: ЛОГИКА НА РАЗВИТИЕ

АВТОРЕФЕРАТ

На дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, по направление 3.3 Политически науки (Европеистика – Право на Европейския съюз)

Научен ръководител: доц. д-р Юлия Захариева

София, 2015

Дисертационният труд е обсъден на заседание на Катедра „Европеистика“ при Философски факултет на СУ “Св. Климент Охридски”, гр. София на 15.04.2015 г. и е насрочен за публична защита на ……, от …… часа, в зала …… на Ректората.

Дисертационният труд е в обем от 337 страници и има следната структура: предговор, четири глави с библиография към всяка от тях, заключение, указател на цитирана съдебна практика по номер на дело. Библиографията включва 283 цитирани източника, от които 34 на български език и 249 на английски език.

Материалите по защитата са на разположение в канцеларията на Катедра „Европеистика“, Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ – гр. София, бул. „Цариградско шосе”, бл. № 2, ет. 4, както и на сайта на университета – www.uni-sofia.bg.

СЪДЪРЖАНИЕ
на дисертационния труд

Списък на термините и съкращенията

Предговор

ЧАСТ I. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1 ПРЕГЛЕД НА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ В ОБЛАСТТА

1.2 НУЖДАТА ОТ НОВ ПОДХОД

1.3 ПРЕДСТАВЯНЕ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

1.4 ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРИНЦИПИ В ЕС

1.5 ПРИЛОЖИМОСТ НА ТЕОРИЯТА ЗА РАЗДЕЛЕНИЕ НА ВЛАСТИТЕ КЪМ ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА СИСТЕМА НА ЕС

1.6 ПРИНЦИП НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ БАЛАНС

1.6.1 Правен аспект на институционалния баланс
1.6.2 Политически аспект на институционалния баланс

1.7 ИНТЕРЕСИТЕ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ, РОЛЯТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ И ВЛИЯНИЕТО НА НОРМАТИВНИТЕ ИДЕИ КАТО ФАКТОРИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕТО НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯ БАЛАНС

1.7.1 Интересите на Държавите-членки
1.7.2 Ролята на институциите на ЕС
1.7.3 Влиянието на нормативните идеи

1.8 СТРУКТУРА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

БИБЛИОГРАФИЯ КЪМ ЧАСТ I

ЧАСТ II. ПРОЦЕДУРА ПО НАЗНАЧАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

2.1 ИНТЕРЕСИ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

2.1.1 Учредителните договори
2.1.2 Докладът на Лео Тиндеманс, планът „Геншер-Коломбо“, Тържествената декларация от Щутгарт
2.1.3 Договорът от Маастрихт
2.1.4 Договорът от Амстердам
2.1.5 Договорът от Ница
2.1.6 Договорът от Лисабон

2.2 РОЛЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

2.2.1 Консултиране на ЕП във връзка с издигната кандидатура за Председател на Комисията
2.2.2 Инвеститура на Комисията
2.2.3 Одобряване на Председателя на ЕК от ЕП
2.2.4 Избиране на Председателя на ЕК от ЕП
2.2.5 Изслушване на комисарите от парламентарните комисии

2.3 ВЛИЯНИЕ НА НОРМАТИВНИТЕ ИДЕИ: експериментът „Spitzenkandidaten“

2.3.1.Нужда от промяна
2.3.2 Противници и привърженици на модела „Spitzenkandidaten“
2.3.3 Европеизация, персонификация, политизация

2.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ КЪМ ЧАСТ II

ЧАСТ III. ПРАВО НА ЗАКОНОДАТЕЛНА ИНИЦИАТИВА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

3.1 ИНТЕРЕСИ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

3.1.1 Учредителните договори
3.1.2 Люксембургският компромис и Единният европейски акт
3.1.3 Договорът от Маастрихт
3.1.4 Договорът от Амстердам
3.1.5 Договорът от Лисабон

3.2 РОЛЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

3.2.1 Роля на Европейския парламент
3.2.2 Роля на Съвета
3.2.3 Роля на Парламента и Съвета посредством процедура на съвместно вземане на решения
3.2.4 Роля на Европейския съвет
3.2.5 Условия за формализирането на възникналите неформални правила

3.3 ВЛИЯНИЕ НА НОРМАТИВНИТЕ ИДЕИ

3.3.1 Националните парламенти в качеството им на гаранти за спазването на принципа на субсидиарност
3.3.2 Европейската гражданска инициатива

3.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ КЪМ ЧАСТ III

ЧАСТ IV. ОСНОВНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОЦЕДУРИ В ЕС

4.1 ИНТЕРЕСИ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

4.1.1 Учредителните договори: формални правила, регулиращи процедурата на консултиране
4.1.2 Единният европейски акт: формални правила, регулиращи процедурите на сътрудничество и одобрение
4.1.3 Договорът от Маастрихт: формални правила, регулиращи процедурата на съвместно вземане на решения I
4.1.4 Договорът от Амстердам: формални правила, регулиращи процедурата на съвместно вземане на решения II
4.1.5 Формални промени на законодателните процедури в следващите ревизии

4.2 РОЛЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

4.2.1 Неформални правила, регулиращи процедурата на консултиране
4.2.2 Неформални правила, регулиращи процедурата на съгласуване
4.2.3 Неформални правила, регулиращи процедурата на одобрение
4.2.4 Неформални правила, регулиращи процедурата на сътрудничество
4.2.5 Неформални правила, регулиращи процедурата на съвместно вземане на решения I
4.2.6 Неформални правила, регулиращи процедурата на съвместно вземане на решения II (обикновена законодателна процедура)

4.3 ВЛИЯНИЕ НА НОРМАТИВНИТЕ ИДЕИ: по-стриктна регламентация на неформалните преговори между ЕП и Съвета

4.3.1 Нежелани странични ефекти за демокрацията вследствие на неформалните преговори
4.3.2 Вътрешноорганизационни отражения: „печеливши“ и „губещи“ в ЕП
4.3.3 Опити за регулация

4.4 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ КЪМ ЧАСТ IV

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ КЪМ ЗАКЛЮЧЕНИЕТО

УКАЗАТЕЛ НА ЦИТИРАНА СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО НОМЕР НА ДЕЛО

1 ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.1 АКТУАЛНОСТ НА ПРОБЛЕМА

Неоспорваната значимост на въпросите, свързани с организацията и правомощията на институциите на Европейския съюз (ЕС), с процесите на сътрудничество и съперничество между тях, както и с измененията в установения институционален баланс (ИБ), е свързана най-вече, но не и единствено, със следните техни характеристики. На първо място институциите на ЕС са носители на различни и потенциално генериращи конфликти интереси: Съветът и Европейският съвет изразяват интересите на правителствата на ДЧи (ДЧи), Европейският парламент (ЕП) е носител на интересите на европейските граждани, а Европейската комисия (ЕК) – на интереса на Съюза като цяло. Второ, институциите отразяват крехкия баланс между двата подхода в Обединението (наднационален и междуправителствен); те са доказателство за уникалния характер на ЕС и невъзможността той да бъде определен нито като обикновена междуправителствена организация, нито като федерална държава. Трето, съществува дълбока обвързаност между институциите на Съюза, които заедно образуват т.нар. *институционална мрежа*. Доколкото в Обединението поведението на всяка една от неговите институции е строго обусловено от това на останалите, те не следва да бъдат изучавани като отделни и независими единици, а трябва да бъдат изследвани в контекста на неизменното им взаимодействие и взаимозависимост. Четвърто, институциите на Съюза се стремят да максимизират своите правомощия (*competence maximization*), като някои от промените в установеното от ДЧи институционално равновесие могат да се търсят в резултата от съперничеството между структури, всяка от които има собствена идентичност, интереси и виждания за ролята си в интеграционния процес. Следователно, институциите на ЕС притежават потенциала да насочват интеграцията в желаната от самите тях посока. Пето и вероятно най-важно, институциите се ползват със значителна степен на автономност да вземат решения, обвързващи „Господарите на Договорите“. Оттук, дори да приемем, че основният импулс за наблюдаваните промени идва от правителствата на ДЧи, не трябва да се подценява фактът, че остава значително поле за изява на наднационални участници като Парламента, Комисията и Съда на ЕС (СЕС). Тези основни характеристики, които открояват значимостта на общностните институции, недвусмислено показват актуалността на разглежданата тема. Те стоят в основата на заключението, че всяка промяна в установения баланс между институциите е от изключително значение, защото би дала превес на едни или други интереси, на наднационалния или на междуправителствения подход и би имала своите отражения върху посоката на европейската интеграция като цяло.

1.2 ПРЕДМЕТ, ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Предмет на настоящия текст е институционалният баланс и междуинституционалните отношения в ЕС. За разлика от повечето изследователи, които традиционно предпочитат да подхождат хронологично или да се фокусират изцяло върху статичната страна на принципа, в дисертацията се търси нов подход към проблема за институционалното равновесие в ЕС. Работата си поставя за **цел** да изведе „логиката“ на измененията в междуинституционалните отношения и институционалното равновесие, обусловена от влиянието и взаимодействието на три определени фактора, като под „логика“ ще се има предвид най-общо връзката между съвкупност от фактори и определени резултати или изводимостта на следствия от дадени предпоставки и че тя няма да се разбира в смисъла на формалната логика. Тук изборът на „логика“ е продиктуван от желанието да се разграничи подходът към темата в дисертацията от наличните хронологично-описателни подходи с поставяне на фокуса главно върху следствията за ИБ от влиянието на определени фактори. В качеството на такива фактори са разгледани интересите на ДЧи, ролята на самите институции и влиянието на нормативните идеи, всеки от които има различна степен на въздействие в изследваните случаи на промяна (или запазване) на институционалното равновесие.

Като представя основните формални и неформални промени в три конкретни области и проследява развитието на междуинституционалните отношения в тях, изследването се стреми основно към разработване на политическия аспект на институционалното равновесие в ЕС.[1] Условно понятието за институционално равновесие се разбира като отнасящо се до *временното състояние на отношенията между институциите на ЕС от гледна точка на разпределението на правомощията между тях.*

Реализирането на посочената изследователска цел се осъществява чрез изпълнението на следните конкретни **задачи**: (1) чрез анализ на институционалните промени в три отделни „области“ на изключителна (не)формална институционална динамика – процедурата за избор на ЕК, правото на законодателна инициатива на ЕК и основните законодателни процедури в ЕС – изследването да се разграничи от чисто историческия и описателен подход към правомощията на институциите; (2) като подразделя всяка една от тези области на три части (интереси на ДЧи, роля на институциите и влияние на нормативните идеи), да се идентифицира влиянието на всеки един от въпросните фактори в съответната област; и не на последно място, (3) представяйки резултатите от упражненото от трите фактора влияние, да се посочат конкретните отражения върху институционалното равновесие в трите области.

[1] Поради посочените цели на дисертацията, в текста институционален баланс и институционално равновесие се използват като взаимнозаменяеми термини, за разлика от политологията, където под баланс на властите обикновено да се има предвид контрол и противодействие (*checks and balances*).

1.3 ТЕОРЕТИЧНИ ПОДХОДИ И ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ МЕТОДИ

Многоаспектният характер на институционалната динамика изисква използването на подбрани теоретични рамки, адаптирани към спецификата на предмета на изследване. Оттук, при проучване на влиянието на трите фактора – интереси на ДЧи, роля на самите институции и влияние на нормативните идеи – върху трите „области“ – процедура за избор на ЕК, право на законодателна инициатива на ЕК и основни законодателни процедури в ЕС – в текста се прилага нов теоретичен подход, представляващ оригинално съчетание на теориите на Андрю Моравчик за обяснение на интересите на ДЧи, на Адриене Еритие и Хенри Фарел по отношение на ролята на институциите и на Дионисис Димитракополус спрямо влиянието на нормативните идеи. Предложената нова теоретична рамка преодолява дефицитите на всяка една от посочените три теории поотделно и осигурява нов подход за изучаване на институционалната динамика и промените в институционалното равновесие в ЕС, който позволява по-точно отразяване и обяснение на тяхното многопластово и сложно естество.

ДЧи са разглеждани като вземащи рационални решения унитарни актьори, които калкулират ползите от възможните начини на действие и при конкретните обстоятелства избират онзи, който в най-голяма степен съответства на нуждите им. Техните интереси са екзогенни за институционалната система на ЕС. Доколкото разполагат с доминиращата власт да вземат решения и се ползват с необходимата за целта политическа легитимност, държавите представляват „Господарите на Договорите“. По силата на чл. 13 (1) ДЕС за **институции** на Съюза са определени Европейският парламент, Европейският Съвет, Съветът, Европейската комисия, Съдът на ЕС, Европейската Централна Банка и Сметната палата. Дисертационният текст се спира единствено върху отношенията в рамките на т.нар. *институционален триъгълник* – включващ ЕК, Съвета и ЕП – както и върху решенията на СЕС, в случаите, в които те се оказват решаващи за промените в институционалното равновесие в съответната област. Съдържащите се в триъгълника институции се приемат за рационални актьори, които в периодите между междуправителствените конференции (МПКи) се опитват да интерпретират формалните Договорни правила по начин, който да максимизира техните правомощия. Макар всяка от тези институции да се характеризира със сложна вътрешна структура и състав, за целите на изследването те също са приети за унитарни участници. При все това, работата не изключва и значението на институциите като правила, създаващи общо разбиране за дадена ситуация и координиращи поведението в нея. И не на последно място, под **нормативни идеи** в текста се разбира колективно конструирани ценности и принципи, които осигуряват абстрактни стандарти за уместно поведение и установяват критерии за оценка на опитите за промяна. Те действат едновременно в посока разрешаване на проблема и легитимиране на предприетите действия.

В изследването се използва **методът** на абстрахиране от несъществени за целите на изследването характеристики на институциите като състав и организация в полза на възможно най-детайлното представяне на техните правомощия и развитие. Направен е

системен анализ на формалните и неформалните правила, регулиращи междуинституционалните взаимоотношения, и критичен анализ на релевантното законодателство и ключовите решения на СЕС, засягащи разпределението на правомощия между институциите в съответните области. Съчетаването на елементи на правен с политологичен научен анализ има съществена добавена стойност за изпълнението на изследователските задачи. При събирането на информация изследването разчита както на първични източници (Договорите, документите на самите институции като регламенти, директиви, решения, процедурни правилници, доклади, съобщения и т.н.), така и на вторични източници като публикации на различни автори за общностните институции.

1.4 СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд е в обем от 337 страници и има следната структура: предговор, четири глави с библиография към всяка от тях, заключение и указател на цитирана съдебна практика по номер на дело. Библиографията включва 283 цитирани източника, от които 34 на български език и 249 на английски език. Във въвеждащата първа част е направен преглед на наличната литература по темата, изяснен е понятийният апарат и е обяснен теоретичният модел, свързан с влиянието на всеки един от факторите. В следващите три части на дисертацията се проверява приложимостта на представения във въведението теоретичен модел за влиянието на всеки един от факторите и се прави опит за очертаване на „логиката“ на наблюдаваните изменения. Втората част е посветена на процедурата за избор на ЕК, третата – на правото на законодателна инициатива на ЕК, а четвъртата на основните законодателни процедури в ЕС. Структурно, подходът и в трите части е идентичен, като с оглед установяване на конкретното влияние на отделните фактори, всяка част е подразделена на три подчасти – съответно – интереси на ДЧи, роля на институциите и влияние на нормативните идеи. Първата подчаст – за интересите на ДЧи – анализира УДи и основните им ревизии от появата на Общностите досега, като представя формалните изменения в разпределението на правомощия между институциите. Втората подчаст се фокусира върху създадените от институциите неформални правила и способността им да насочват развитието на интеграционния процес. А третата – върху повлияните от нормативните идеи изменения, благоприятствали по-голяма легитимност, прозрачност и участие на гражданите на ЕС. В заключението се прави кратко обобщение на основните аргументи и достигнатите в предходните етапи резултати и се очертават техните следствия за бъдещите изследвания на промените в междуинституционалните отношения в ЕС.

2 КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ЧАСТ I. ВЪВЕДЕНИЕ

Първата част на дисертацията прави обзор на релевантната литература по темата, въвежда в проблематиката, свързана с междуинституционалните отношения и институционалния баланс и очертава основните аргументативни линии на изследването. **1.1** представя накратко научните изследвания в областта и откроява изведените в тях постановки, свързани с междуинституционалните отношения и институционалния баланс. На фона на съществуващото изобилие от научна литература за общностните институции и независимо от факта, че концепцията за институционалния баланс е неизменна част от конституционния език на ЕС, малко автори проявяват конкретен интерес към въпроса за институционалното равновесие в Съюза. Онези, които все пак го правят, подробно представят *правната* (статична) страна на принципа, като някои от тях отделят значително внимание на съответната юриспруденция на Съда на ЕС. Никой от изследователите, обаче, не си поставя за цел очертаването на „логиката“, която стои зад промените в баланса между институциите на ЕС. Наред с това се създава впечатлението, че фокусът е насочен предимно върху *правната* страна на принципа, докато на *политическата* се отделя значително по-ограничено внимание. В най-добрия случай авторите правят най-общ хронологичен преглед на институционалното развитие, без да се търси обяснителен анализ. В такъв контекст – на отсъствие и на най-малък намек за идентифициране на предпоставките, които обуславят промените в разпределението на правомощията между институциите – в **1.2** се аргументира нуждата от нов подход към проблема. Като формулира тезата, че трябва да се търси „логиката“ на развитие на установения с Договорите ИБ, и по-конкретно – че за очертаването й е необходимо разглеждането на факторите, които определят неговите изменения, дисертационният труд се разграничава от познатите начини за третиране на темата.

След като **1.4** представя „конституционните принципи“ (институционална автономия, лоялно сътрудничество, прозрачност, институционално равновесие), регулиращи действието на институциите, които не могат да бъдат открити в първоначалната редакция на Договора, **1.5** проследява историята и развитието на концепцията за разделението на властите в трудовете на Аристотел, Полибий, Лок, Монтескьо, Мадисън и се спира на въпроса за приложимостта на доктрината към ЕС. Институционалната структура на ЕС отразява особената специфика на Обединението и е трудно съпоставима с тази на държавите. Причината е, че в опита си да се съобразят с политическите реалности Римските договори възприемат един прагматичен подход по отношение на европейската конструкция, който се запазва и до днес. Основателно наложилото се мнение е, че към ЕС са неприложими наличните схващания за традиционно разделение на властите. В настоящия момент в ЕС не може да се разпознае органично разделение на властите, а по-скоро „балансирано взаимодействие

между представители на различни интереси”[2]: Съветът представлява интересите на правителствата на ДЧи, Европейският парламент – тези на европейските граждани, Комисията олицетворява интереса на Обединението като цяло, а Съдът на ЕС е изразител на принципа на правовата държава.

Доколкото в ЕС е немислимо да се говори за приложението на класическата доктрина за разделение на властите, институционалното равновесие е онзи принцип, който по нейно подобие предотвратява прекалено голямата концентрация на власт в ръцете на една единствена институция. Макар името му да е до известна степен подвеждащо, принципът далеч не означава, че тежестта на всяка една от институциите в ЕС е еднаква с тази на останалите, а по-скоро разкрива мястото й при осъществяването на общностните мисии.

В качеството си на *правен* (статичен) принцип, подробно анализиран в **1.6.1**, институционалният баланс отразява правилото, че всяка институция трябва да действа в рамките на правомощията, които са й предоставени от Договорите, без едностранно да ги разширява за сметка на тези на останалите институции. Т.е. той поставя две изисквания: а) позитивно – европейските институции да поемат политическата отговорност, предвидена за тях по силата на Учредителните договори (УДи); и б) негативно – да се въздържат от злоупотреба с власт, присвоявайки си правомощията на останалите институции.[3] Същността на ИБ може да бъде обобщена по следния начин – той се отнася до разпределението на правомощията между институциите в ЕС, като гарантира, че те няма да пристъпят отвъд границите, предвидени в Договорите, а контролът върху това задължение се осъществява от Съда на ЕС. Същевременно принципът е тясно свързан със стария чл. 7 ДЕО, понастоящем заменен с чл. 13 ДЕС, с разпоредбите относно институциите и техните отношения, както и с нормите, определящи избора на подходящо правно основание.

За пръв път Съдът на ЕС използва термина в делото *Meroni*, в което определя, че „балансът на правомощията, който е характерен за институционалната структура на Общността, представлява фундаментална гаранция, предоставена от Договорите на предприятията и асоциациите на предприятия, за които се прилага. Делегирането на дискреционна власт чрез предоставянето й на органи, различни от установените от Договорите, за осъществяването и контрола на тази власт, всеки в рамките на собствените си правомощия, би лишило тази гаранция от ефективност.“[4] Както личи от решението, Съдът разглежда институционалния баланс като заместител на теорията за разделението на властите, чиято основна цел според философията на Монтескьо е да защити хората от евентуална злоупотреба с власт. Това е делото, с което се установява т.нар. *доктрина Мерони*, изключваща делегирането на дискреционни правомощия на различни от създадените по силата на УДи органи с обяснението, че това би нарушило баланса на правомощията между европейските институции в качеството му на

[2] Lenaerts, K. & Verhoeven, A. (2002). Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. In C. Joerges & R. Dehousse (Eds). *Good Governance in Europe.* Oxford: OUP, p. 42.
[3] *Ibid.*, p. 44.
[4] Решение от 13 юни 1957 г., *Meroni v High Authority*, дело 9/56, Rec. 1957, p. 152.

„фундаментална гаранция“. Години по-късно в делото *Chernobyl* Съдът посочва, че институционалният баланс се основава на „система за разпределение на правомощията между различните Общностни институции, която определя съответстващата на всяка институция роля в институционалната структура на Общността и в осъществяването на целите, поверени на ЕО.“[5] Съдът определя спазването на институционалния баланс като задължението на всяка институция да упражнява своите правомощия при необходимото зачитане на правомощията на останалите институции и акцентира на възможността за санкциониране на всяко евентуално нарушение на това правило.[6] Най-общите изводи, които могат да бъдат направени от практиката на Съда, са следните: а) институциите се разглеждат като равни; б) цели се запазването на автономията на всяка една от тях посредством задължението за съблюдаване на правомощията, предоставени на останалите институции; в) независимо от това, тези правомощия все пак подлежат на преразглеждане от СЕС.[7]

Що се отнася до *политическата* страна на принципа, очертана в **1.6.2**, трябва да се подчертае, че тук липсва статика, няма единен институционален баланс и фиксирана структура на междуинституционалните взаимоотношения. Първоначалното равновесие, установено с УДи, търпи значително изменение от началото на европейската интеграция, като еволюцията му не представлява линеарен процес. Напротив, тя е повлияна от разностранните, дори взаимноизключващи се визии на различните участници за характера и бъдещето на Съюза и за собствената им роля в него. От една страна моделът на разпределение на правомощия в ЕС е бил променян в резултат на поредица от Договорни изменения, а от друга – вследствие на взаимодействието на самите институции на Общността. Строго погледнато, всяка промяна в Договорите влече със себе си нов институционален баланс. Освен това в ежедневното приложение на формалните правила, установени с първичното законодателство, се раждат неформални правила, които също променят „тежестта“ на една или друга институция. Вследствие на тези неформални изменения, ако се разгледат отношенията в *институционалния триъгълник*, например, е невъзможно да остане незабелязано прогресивното нарастване на правомощията на ЕП за сметка на тези на Съвета и най-вече на Комисията. Корените на въпросната промяна до голяма степен могат да бъдат открити в усилията на ЕП в периодите между Договорните реформи да приложи неясните правила, регламентиращи правомощия му, така че да подобри институционалната си позиция. Тъй като ЕП не разполага с формална власт да участва във вземането на решения по време на МПКи, той създава прецеденти в приложението на Договорите, оформящи възможностите за бъдещи реформи. Оттук, развитието на ЕС и промяната в съществуващото равновесие между институциите се случва посредством сложен процес на „инкрементална“ промяна, обхващащ както историческите МПКи, така и периодите между тях, в които важни участници са европейските институции.

---

[5] Решение от 22 май 1990 г., *European Parliament v Council [Chernobyl]*, дело 70/88, Rec. 1990, p. I – 2072, para. 21.
[6] *Ibid*., para. 22.
[7] Prechal, S. (1998). Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents. In T. Heukels et al. (Eds.), *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. Kluwer Law International, pp. 279 – 280.

Основна цел на дисертационното изследване е да покаже, че съществува „логика“, която ИБ като политически принцип следва в своите изменения, обусловена от влиянието и взаимодействието на подробно описаните в **1.7.1**, **1.7.2** и **1.7.3** фактори. Както текстът разкрива, в нея ясно отражение намира особената специфика на Обединението и стремежът към постигане на компромис между междуправителствения и наднационалния подход.

В своето развитие институционалният баланс е повлиян от **интересите на ДЧи**, които диктуват големите периодични изменения в нормативната база, договорени по време на грандиозни и шумни МПКи. ДЧи са разглеждани като „Господарите на Договорите“, които разполагат с доминиращата власт да вземат решения и се ползват с необходимата политическа легитимност. Те се възприемат като рационални актьори, които калкулират ползите от алтернативните начини на действие и избират онзи, който при дадените обстоятелства в най-голяма степен задоволява техните нужди. Така например, европейската интеграция се окачествява като „поредица от рационални избори, направени от националните лидери.“[8] Следователно, за разлика от последователите на историческия институционализъм, които разглеждат определени промени в правомощията на европейските институции като непредвидени и дори нежелани от ДЧи последици, при либералната междуправителственост се настоява, че те са съзнателно утвърдени от правителствата с цел повишаване на достоверността на поетите от държавите ангажименти. Т.е. „институционалната архитектура“ на ЕС не е следствие от невнимание или неосъзнатост на последиците от предоставените на наднационалните институции правомощия, а е обмислено и целено „заключване“ на поетите между правителствата договорни ангажименти. ДЧи делегират или обединяват суверенитета си в рамките на определени институции, за да се обвържат взаимно в едно бъдещо сътрудничество. Така, позовавайки се на теорията за достоверните ангажименти (*credible commitment theory*), Моравчик обяснява, че наднационалните институции спомагат за решаването на проблемите, произтичащи от непълните договори. Посредством делегирането или обединяването на суверенитет те ангажират както останалите правителства, така и собствените си бъдещи правителства с придържането към определени бъдещи решения и политики, чиито детайли са неясни.[9]

Второ, отражение върху институционалното равновесие в ЕС може да окаже и **ролята на общностните институции**, които в периодите *между* преговорите около поредната ревизия на Договорите се опитват да интерпретират формалните Договорни правила по начин, който максимизира техните правомощия. Подобна интерпретация е възможна, защото за разлика от националните държави, в ЕС липсват детайлизирани правила, които да регулират междуинституционалните отношения, което води до „институционално съперничество“[10] за водещата роля в процеса на изработване на политики и оспорване на установеното институционално равновесие. В тази връзка

[8] Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NJ: Cornell University Press, p. 18.
[9] *Ibid*., pp. 485 – 486.
[10] Bieber, R. (1984). The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Art.4 of the EEC Treaty. *Common Market Law Review, 21*, p. 505.

текстът припомня разпространената теза, че разпоредбите на Договорите са „непълни“, създадени от техните автори при ограничена информация и кратки времеви хоризонти и с възможни „непредвидени последици“. Оттук, в ежедневното приложение на някои неясни формални правила институциите формулират други неформални, които могат да се окажат непредвидени или дори нежелани за държавите. Това позволява на изследователи като Фарел и Еритие да говорят за *преговорната сила на институцията*, която зависи от възможността й да отправя достоверни заплахи към останалите актьори, и от способността й да не бъде уязвена от техните заплахи, като определяща за успеха й да максимизира своето влияние.[11] Ефективността на въпросните заплахи ще зависи от действията, които може да предприеме институцията в рамките на конкретната процедура, от времевите хоризонти, с които разполага, от уязвимостта й в случай на провал на дадена мярка, както и от евентуалния резултат от отнасянето на въпроса до Съда.[12] В този контекст е откроена значимостта на аргумента за т.нар. *вето играчи*, който предполага, че преговорната сила на институциите се определя от възможностите им да отлагат или блокират приемането на даден нормативен акт или установяването на определена политика.[13] Разрешаването на междуинституционален спор от трета страна (Съдът на ЕС) също може да остави своя отпечатък върху позицията на институциите в договарянето. Така институционалните правила еволюират по нежелан от Господарите на Договорите начин, като формират ново по-благоприятно за някои от институциите *status quo*. Както е показано в дисертационния текст, не са рядкост случаите, в които утвърдено в периода между ревизиите неформално правило впоследствие подлежи на формализация от страна на ДЧи.

И трето, институционалните промени могат да бъдат повлияни от **нормативните идеи** в случаите, в които дадените реформи най-общо съответстват на интересите на вземащите решения силни участници и разрешават реални политически проблеми.[14] Действително, институционалните правила са поставени в рамките на един по-широк исторически дефиниран *нормативен ред*, който почива на няколко „съществени конститутивни принципи, структури и практики“[15] за уместно поведение. Важността на тези норми, структуриращи политическия процес, се определя от факта, че като осигуряват абстрактни стандарти за уместно поведение и извеждат критерий за оценка на опитите за промяна, те придават легитимност на предприетата реформа. Често в период на криза и търсене на нови алтернативи нормативните идеи изпълняват ролята на насоки, които оказват влияние върху избора на стратегия от политическия актьор, и легитимиращо средство за предприетите политически действия. Това дава основание да се твърди, че едновременно действайки в посока разрешаване на проблема и легитимиране на предприетите действия, нормативните идеи „съчетават Веберовите

---

[11] Farrell, H. & Héritier, A. (2007). Introduction: Contested Competences in the European Union. *West European Politics, 30* (2), p. 233.
[12] *Ibid.*
[13] *Ibid*., p. 236.
[14] Dimitrakopoulos, D. (2005). Norms, Interests and Institutional Change. *Political Studies, 53* (4), <http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf/14994.pdf>, retrieved on 21.03.2012, p. 3.
[15] Olsen, J. (2002). The Many Faces of Europeanization. Arena, University of Oslo, p. 4, <http://ceses.cuni.cz/ceses-93-version1-3_1_1.pdf >, retrieved on 08.01.2012.

поведенчески категории за *zweckrational* (целерационално) и *wertrational* (ценностнорационално).“[16] Веднъж разгърнати в публичното пространство, те оформят условията на дискурса по начин, който ограничава автономността на актьорите, които съобразяват поведението си с нормативните насоки и критерии, осигурени от идеите. Това е причина в редица случаи в решенията си участниците на политическата сцена да се ръководят не от калкулация на очаквания резултат от възможните алтернативи, а от разпознаване на нормативно уместното поведение.

ЧАСТ II. ПРОЦЕДУРА ПО НАЗНАЧАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

Втората част на изследването е посветена на процедурата по назначаване на ЕК. Текстът въвежда в проблематиката, като прави препратка към съществената значимост на връзката между законодателната и изпълнителната власт в парламентарните системи. Доколкото парламентът се разглежда като основен източник на легитимност, изпълнителната власт следва да произтича и да бъде отговорна пред легислатурата. Аналогично, в ЕС инвеститурата на ЕК от ЕП е проявление на системата на контрол и лоялно сътрудничество между институциите. Същевременно, тази област провокира значителен изследователски интерес по няколко основни причини – първо, в продължение на дълго време ЕП разполага с ограничени правомощия, но и с нескрити амбиции за увеличена роля в нея, и второ, тя е обект на изключителна неформална динамика. До Договора от Маастрихт (ДМ) Парламентът е поставен в парадоксална ситуация, защото макар да може да свали от власт ЕК, той не участва в процедурата по назначаване на колегията, която остава запазена за ДЧи територия. Това е и причината да се говори за „липсата на баланс“[17] в правомощията на ЕП, което означава както, че на Парламента му е било трудно да формулира критерии за оценка на работата на Комисията, тъй като не е участвал в установяването на програмата й, така и, че Парламентът не би имал думата по назначаването на наследниците на онези комисари, освободени от самия него.[18] Тъй като вотът на недоверие е само „предпазен вентил“[19], използван единствено при извънредни обстоятелства, от началото на интеграционния процес ЕП поставя въпроса за необходимостта от упражняване (в лицето на процедурата по инвеститура) на позитивния аспект на едно само по себе си негативно правомощие.

Освен установените в материята формални промени, в **2.1** обстойно са анализирани и позициите на държавите-членки към тях. С цел по-изчерпателното им представяне са разгледани както Учредителните договори **(2.1.1)** и техните ревизии **(2.1.3**, **2.1.4**, **2.1.5**,

---

[16] Dimitrakopoulos, D. *Op. cit.*, p. 5.
[17] Jacobs, F. (1995). The European Parliament’s Role in Nominating the Members of The Commission. First Steps Towards Parliamentary Government or US Senate-Type Confirmation Hearings. Paper prepared for the Fourth Biennial International ECSA Conference, Charleston, SC, pp. 2-3, <http://aei.pitt.edu/6950/1/002956_1.pdf >, retrieved on 17.01. 2014.
[18] *Ibid.*
[19] Хикс, С. (2007). *Политическата система на Европейския Съюз*. София: Парадигма, с. 84.

2.1.6), така и документи като Доклада на Лео Тиндеманс, плана „Геншер – Коломбо“ и Декларацията от Щутгарт **(2.1.2)**. На пръв поглед всеки опит за по-радикална промяна в областта изглежда неприемлив за ДЧи, защото те разбират, че добавената стойност на демократичната легитимност би била много по-незначителна в сравнение със загубата на прерогатива да избират членовете на другия клон на изпълнителната власт на ЕС. Независимо от това, през годините ДЧи закрепват в Договорите следните важни промени по линия на процедурата по назначаване на ЕК. Първо, до Договора от Маастрихт по силата на чл. 158 ДЕО „[ч]леновете на Комисията се назначават по общо съгласие на правителствата на държавите-членки.“ Впоследствие, с институционализирането на елементи от Декларацията от Щутгарт, ДМ предоставя на ЕП правото да бъде консултиран относно издигнатия от правителствата кандидат за Председател на ЕК и предвижда одобрителен вот на колегията като цяло от страна на ЕП. Второ, със същия Договор мандатът на Комисията, който дотогава е четири години, се удължава с още една, за да съвпадне с този на Парламента. Трето, Договорът от Амстердам (ДА) предвижда, че определеният от правителствата на ДЧи бъдещ Председател на ЕК се одобрява от ЕП. Т.е. необходимостта от „консултиране” на ЕП във връзка с избора на Председателя на Комисията (ДМ) прераства в „одобрение” на номинирания (ДА). Четвърто, според Договора от Ница (ДН) Съветът, вече с квалифицирано мнозинство, а не с единодушие, определя лицето, което възнамерява да назначи за Председател – правило, за пръв път приложено към първата Комисия „Барозу“ през 2004 г. Пето, Договорът от Лисабон (ДЛ) постановява, че Европейският съвет предлага на ЕП кандидат за поста Председател на Комисията, като се вземат предвид изборите за ЕП и след провеждане на съответните консултации. И шесто, отново по силата на последната Генерална ревизия кандидатът се избира от ЕП с мнозинство от съставляващите го членове. Ако този кандидат не получи необходимото мнозинство, Европейският съвет, като действа с квалифицирано мнозинство, в срок от един месец предлага нов кандидат, който се избира от ЕП според същата процедура. Предвид факта, че първоначално значителен брой ДЧи се противопоставят на засилването на правомощията на ЕП, на пръв поглед изглежда необяснимо как участието на ЕП в процедурата по назначаване на ЕК прераства от нулево (РДи), минава през правото да бъде консултиран по отношение на номинирания Председател на ЕК (ДМ) и стига до правото „да избира“ въпросния Председател (ДЛ) и да изслушва останалите членове на екипа му.

Внесените изменения в Договорите показват, че независимо от изобретателния подход към правомощията, с които разполага, и ловкото използване на процедурните си правила, без подкрепата на проинтеграционно настроените ДЧи, разглеждащи увеличената роля на ЕП в процедурата по назначаване на ЕК като въпрос от съществено за тях значение, Парламентът трудно би извоював правомощията, с които понастоящем разполага. Както текстът проследява, по време на всички междуправителствени конференции след ЕЕА винаги съществуват ДЧи, които, за

разлика от други, третират засилването на Парламента като важен приоритет.[20] Тъй като увеличаването на правомощията на ЕП в процедурата по назначаване на ЕК е въпрос от знаков характер и има неясни икономически последици, в интересите си държавите се ръководят не толкова от стремежа да гарантират изпълнението на поетите договорни ангажименти в случай на бъдеща несигурност, а основно от идеологически съображения. Налице е тенденция отношението на ДЧи към увеличаването на правомощията на ЕП, включително в процедурата по назначаване на ЕК, да зависи от връзката на правителствата с техните национални парламенти и отношението им към федералните идеи. Това обяснява защо традиционното идеологическо разделение между, от една страна, Германия, Холандия, Италия и Белгия, привърженици на по-силен ЕП, и Франция, Великобритания, Дания, противници на тази идея, от друга, се открива и в разглежданата сфера. Нещо повече, националните позиции по отношение на делегирането на правомощия на ЕП в процедурата за избор на ЕК, варират според държавата, като резултатът от споразумението зависи от относителната му стойност за различните правителства. Така, например, по време на МПК за ЕЕА Холандия безуспешно настоява за формализирането на правото на ЕП да бъде консултиран относно Председателя на ЕК. При преговорите от Маастрихт Германия обвързва установяването на ИПС с гарантирането на повече правомощия на ЕП. По време на изготвянето на ДА и Конституционния договор определени държави също се застъпват за по-голяма роля на ЕП в процедурата по назначаване на ЕК.[21] От гледна точка на либералната междуправителственост не инициативността и посредничеството на Комисията и Парламента, а асиметричните модели на взаимозависимост между ДЧи представляват фундаменталната основа за упражняване на международно влияние, като ДЧи, които най-активно се застъпват за утвърждаване на позициите на ЕП в областта, се споразумяват с по-неохотните, като в замяна на увеличените правомощия на ЕП, предоставят на по-слабо интеграционалистките страни отстъпки в области с по-голяма значимост за тях.

Самият Парламент също е бил изключително успешен в стратегията за увеличаване на правомощията си в област, в която първоначално не разполага с каквито и да било компетенции. За да илюстрира стратегията на институцията за извоюване на правомощия относно назначаването на ЕК чрез създаване на работещи неформални правила, представена в **2.2**, в текста са разгледани следните пет случая: консултирането на ЕП във връзка с издигнатата кандидатура за Председател на Комисията **(2.2.1)**, инвеститурата на Комисията от ЕП **(2.2.2)**, одобрението на Председателя на ЕК от ЕП **(2.2.3)**, избирането на Председателя на ЕК от ЕП **(2.2.4)** и изслушването на комисарите от компетентните парламентарни комисии **(2.2.5)**. Като се възползва от непълнотата на Договорите (намерила израз единствено в липсата на изрична забрана на евентуално парламентарно участие в процедурата), в ежедневното приложение на формалните правила той установява определени неформални правила, които посредством заплахата да откаже да гласува/да гласува срещу новата Комисия успява да наложи на останалите

[20] Вж. Moury, C. (2007). Explaining the European Parliament's Right to Appoint and Invest the Commission. *West European Politics, 30* (2), p. 387.
[21] *Ibid.*

институции. Същевременно ЕП е слабо уязвим в случай на забавяне или провал при формирането на новата Комисия. По-голямата преговорна сила на ЕП, определена от способността му да забавя или блокира цялата процедура, съчетана с по-дългите времеви хоризонти, позволяват на институцията успешно да създава неформални правила. Евентуална заплаха на ЕП да забави/блокира назначаването на ЕК би се отразила негативно както на комисарите, които бързат да встъпят в длъжност, така и на правителствата, подложени на силен вътрешнополитически натиск. Нещо повече, потенциален отказ на ЕП да гласува колегията като цяло поставя под съмнение демократичната ѝ легитимност и оспорва адекватността на направения от правителствата избор на Председател и членове на колегията. Както може да се види, обаче, при прилагането на теорията на Фарел и Еритие към институционалните промени в ЕС е необходимо и отчитането на позицията на самата Комисия. Това се налага, тъй като не е ясно дали предимствата на ЕП биха били достатъчни, ако не беше налице доброволното сътрудничество от страна на ЕК. Без да е формално задължена, Комисията е склонна да направи важни отстъпки на ЕП, за да се сдобие с по-голяма демократична легитимност посредством инвеститурата на ЕП. Но подобен ход крие и някои рискове за колегията. От една страна, по силата на Римските договори ЕП така или иначе може да гласува вот на недоверие на Комисията, което означава, че ако ЕК се представи пред ЕП за одобрителен вот, не може да загуби почти нищо. От друга, обаче, тъй като формално комисарите не носят индивидуална отговорност пред ЕП, посредством съгласието си с провеждането на изслушванията Комисията поема значителен риск.[22]

В периодите между Договорните ревизии ЕП установява следните неформални практики: а) през ноември 1980 г. новоизбраният Председател на ЕК Гастон Торн е подложен на „утвърждаващо изслушване“ [confirmation hearing]“[23], а екипът му – на разисквания и вот на доверие. Именно участието на Председателя в парламентарния дебат е първата неформална практика в областта, възникнала по инициатива на ЕП, но и благодарение на добрата воля на Гастон Торн; б) през 1985 г. Жак Делор поставя началото на друга важна практика с решението да се изчака вота на доверие на ЕП, преди той и колегите му да положат клетва пред СЕО. Поведението на колегията е от особено значение, тъй като „поставя важен прецедент, според който без вота на доверие на Парламента, Комисията не може встъпи в длъжност;“[24] Подобно на случая с Председателя Торн и този път неформалната промяна се установява вследствие на доброволното сътрудничество от страна на Комисията, а не в резултат на отправена заплаха от Парламента; в) с чл. 32 (Номиниране на Председателя на Комисията) на Процедурния правилник (ПП), 8-мо издание, октомври 1993 г., ЕП прави разширителен прочит на новопридобитите с ДМ правомощия, според който институцията приравнява правото да бъде консултирана с право на вето по отношение на номинацията за Председателя на ЕК; г) като се възползва от „непълнота“ в Договорите, изразяваща се в

[22] *Ibid*., p. 389.
[23] Westlake, M. (1998). The European Parliament's emerging powers of appointment. *Journal of Common Market Studies, 36* (3), p. 438.
[24] Stacey, J. (2010). *Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change*. Oxford: OUP, p. 199.

липсата на недвусмислено уточнение за начина на провеждане на инвеститурата, както и на изрична разпоредба, която да възпрепятства организирането на изслушвания, в чл. 33 (2) от ПП, 8-мо издание, октомври 1993 г. ЕП записва, че „[к]омисията може да покани номинирания кандидат да направи изявление и да отговаря на въпроси. Комисията докладва своите заключения на Председателя.” Изслушванията възпроизвеждат установената в американския Сенат практика по отношение на кандидатите за членове на кабинета на Президента. За разлика от Сената, поне формално ЕП не разполага с правомощието да отхвърля отделните кандидати, а единствено колегията като цяло. Макар Комисията да не е правно обвързана от подобна форма на контрол, тъй като в Договорите не съществува правно основание за провеждането на изслушванията на отделните кандидати за членове на колегията, те са първият съществен пробив в принципа на колективна отговорност на Комисията и представляват важен елемент от функционирането на ЕС; д) в годините след ДА ЕП прави още една важна промяна в процедурните си правила – в чл. 32 (3) на ПП на ЕП, 14 – то издание, юни 1999 почти незабелязано се прокрадва терминът „избор“ на Председателя на ЕК.

За да успее да наложи неформално установените правила, в редица случаи Парламентът е бил готов да ги подкрепи със серия от действия от практически характер. Парламентът, например, обвързва гласуването на Комисията „Сантер“ с приемането на едностранно наложеното от самия него изискване за провеждане на изслушвания на отделните комисари; през 1999 г. ЕП успява да застави Председателя на ЕК Романо Проди да се съгласи да извади от състава на колегията всеки неин член, който вече не се ползва с подкрепата на Парламента; а през 2004 г. заплашва, че няма да одобри ЕК, ако кандидатът за Председател на ЕК, Жозе Мануел Барозу, не замести италианеца Роко Бутльоне като комисар, отговарящ за правосъдието; същият сценарий се разиграва през 2010 г. с българския кандидат за комисар в сферата на международното сътрудничество, хуманитарната помощ и реакцията при кризи, Румяна Желева, както и през 2014 г. със словенския кандидат за Заместник-председател на ЕК за енергийния съюз, Аленка Братушек.

За успешността на стратегията на ЕП свидетелства фактът, че голяма част от неформално установените от Парламента правила са били формализирани с последващите Генерални ревизии: първо, консултирането на ЕП във връзка с издигнатата от правителствата на ДЧи номинация за Председателя на ЕК (ДМ); второ, гласуването на колегията от ЕП (ДМ); трето, одобрението на кандидатурата на Председателя на ЕК от ЕП (ДА); и четвърто, „избирането“ на Председателя на колегията от ЕП (ДЛ). От всички неформално установени правила единствено провеждането на изслушвания на отделните кандидати за членове на ЕК не е било институционализирано. Противно на теорията на Фарел и Еритие, това не се е случило не заради разногласия между ДЧи, а основно поради липсата на изявено желание за това от страна на самия Парламент.

Същевременно, както е проследено в **2.3**, институционалната промяна в разглежданата област не е резултат единствено от интересите на ДЧи и установените от ЕП неформални правила, но е обусловена и от влиянието на определени нормативни стандарти, намерили проявление в експеримента *Spitzenkandidaten*. Насърчавайки европейските политически партии да издигнат своите кандидати за председателското място още преди предизборната кампания (експериментът *Spitzenkandidaten*), ЕП се стреми да ограничи маневреното поле на правителствата и да реши описаните в **2.3.1** проблеми в областта, които най-общо се състоят в следното: първо, гражданите не се интересуват от европейските избори, тъй като гласът им не оказва влияние върху формирането на новата колегия; второ, водещата роля на Европейския съвет в процедурата по назначаване на Председателя на ЕК отваря място за „нечестни игри“ и сделки между ДЧи, довели в миналото до издигането на компромисната кандидатура на Жак Сантер вместо тази на твърде проинтеграционно настроения Жан-Люк Деан или до избора на Жозе Мануел Барозу вместо този на Ги Верхофстад или Крис Патън; и трето, липсата на по-общи политически дискусии, стимулиращи разделението ляво-дясно, разкрива прекаления фокус върху технократски въпроси за сметка на необходимостта от ясна политическа визия, която да характеризира новата Комисия.

2.3.2 представя позициите на привържениците и противниците на модела *Spitzenkandidaten*. Както проличава от анализа, именно нормативните идеи благоприятстват преговорната сила на Политическите групи в ЕП, които чрез модела се стремят към преустановяване на „тайните договорки“ между правителствата, към засилване на връзката между гласа на гражданите в европейските избори и издигнатия Председател на ЕК и към насърчаване на съревнованието за политическия дневен ред, и обратно, оказват негативно въздействие върху позициите на ДЧи, които са заинтересовани да запазят статуквото, доминирано от сделки и „пазарлъци“. Тъй като *общностният етос* установява даден стандарт за легитимност, държавните и правителствените ръководители (ДПРи) са принудени да се съобразяват с него и да не блокират институционалните промени, водещи до по-голяма прозрачност и отчетлива връзка с гражданите. Ето защо, въпреки че експериментът *Spitzenkandidaten* отнема възможността на Европейския съвет да действа първи в процедурата, ДЧи, които се стремят към нормативно уместното поведение, са принудени да го подкрепят. Това на практика означава, че политическите им стратегии се оформят според критериите и насоките, установени от нормативните идеи, а не на базата на калкулиране на очаквания резултат от алтернативен избор. В резултат, независимо че моделът води до ограничаване на ролята на Европейския съвет в процедурата, ДЧи все пак номинират за Председател именно кандидата на спечелилата европейските избори ЕНП – Жан Клод Юнкер.

Резултатът от влиянието и взаимодействието между трите фактора върху първоначално установеното от Договорите институционално равновесие е безспорен: този път „Европейският парламент навлиза в нови територии“[25], доколкото исканията

[25] Mény, Y. (Ed.). (2009). *Building Parliament: 50 years of European Parliament History (1958-2008)*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, p. 191.

му са предявени в област, в която първоначално институцията не разполага с никакви правомощия.

ЧАСТ III. ПРАВО НА ЗАКОНОДАТЕЛНА ИНИЦИАТИВА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

Третата част на дисертационния труд разглежда правото на законодателна инициатива на ЕК. В началото й акцентът се поставя върху характерната за ЕС особеност законодателната власт да не бъде упражнявана от една единствена институция, а да протича между трите върха на *институционалния триъгълник*, като ЕК предлага, а Съветът решава с участието на Парламента. За разлика от националните законодателни власти, при които членовете на законодателните институции могат да внасят законодателни предложения, в ЕС такова право липсва. С появата на стълбовата структура с ДМ, правилото е, че в първи стълб, там където ЕС е компетентен да законодателства, Законодателят може да действа единствено на базата на предложение на ЕК.[26] С течение на годините ЕП получава ролята на съзаконодател, равностойна на тази на Съвета. Комисията, обаче, запазва формалното си право на законодателна инициатива, което гарантира, че на Законодателя се представят предложения, отразяващи общия интерес на Обединението. Съгласно чл. 17 (1) ДЕС Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока. По силата на чл. 17 (2) ДЕС „[з]аконодателен акт на Съюза може да бъде приет единствено по предложение на Комисията, освен ако в Договорите е предвидено друго …“ Чл. 294 (2) ДФЕС допълнително пояснява, че в случаите на обикновена законодателна процедура „Комисията внася предложение в Европейския парламент и в Съвета.” И до днес, въпреки появата и на други форми на вземане на решения, общностният метод, който е в основата на разграничението между Съюза и всяко друго държавно образувание или международна междуправителствена организация и чиято ключова характеристика е правото на законодателна инициатива на ЕК, остава доминиращият начин за вземане на решенията в ЕС.

Без да проследява всички Генерални ревизии, а само тези в пряка връзка с темата (ЕЕА и Договорите от Маастрихт, Амстердам и Лисабон), **3.1** прави аналитичен преглед на рамката от формални правила в областта. При изследването на всяка ревизия са очертани и обяснени мотивите зад възприетата от държавите-членки позиция. Няколко са формалните промени в областта, закрепени в Договорите по волята на **ДЧи**. Първо, ако ДЕОВС натоварва предшественика на Комисията, Висшата

[26] За да изготви законодателно предложение, ЕК извършва широки консултации със заинтересованите страни и обществеността, взема предвид доклади от експерти, приема Зелени и Бели книги и др. В допълнение, за всички законодателни предложения тя извършва оценка на въздействието, за да се анализират преките и косвените последици на предлаганата мярка. Тъй като дисертацията има за цел да изследва единствено междуинституционалните отношения, тези характеристики на инициирането на европейското законодателство не са разглеждани.

власт, да взема решенията и да инициира предложенията в първата наднационална общност, то Римските Договори запазват монопола върху правото на законодателна инициатива за Комисията, но същевременно значително ограничават нейните правомощия. На този етап институционалният баланс е разпределен между двете основни институции, ЕК и Съвета, и законодателният процес се развива по модела „ЕК предлага, Съветът решава." Второ, като налага единодушието както за приемането, така и за изменението на предложението по важни въпроси от национален характер, Люксембургският компромис временно отнема предимството на Комисията да бъде условен определител на дневния ред (*conditional agenda setter*). Трето, със създаването на два междуправителствени стълба, в които нормотворческият процес протича предимно в рамките на Съвета, ДМ значително ограничава ролята на институциите, носители на наднационалността – ЕП и Комисията. В тези два стълба правото на законодателна инициатива се поделя между ЕК и ДЧи, а Съветът по правило взема решенията си с единодушие. Същевременно въведената с ДМ процедура на съвместно вземане на решения I, подчинена на необходимостта от постигане на консенсус между двата клона на законодателната власт, също отслабва посредническата роля (*honest broker role*) на ЕК. В рамките на Помирителния комитет на процедурата Парламентът и Съветът могат да достигнат до решение, което игнорира позицията на Комисията, която губи и традиционния си прерогатив да оттегля/изменя законодателното си предложение. ДМ допълва и „непрякото" право на законодателна инициатива, предоставено на Съвета още с Римските договори (241 ДФЕС), изразяващо се във възможността Съветът да поиска от ЕК да представи законодателно предложение, и предоставя аналогичен прерогатив и на ЕП (чл. 225 ДФЕС). Четвърто, ДА също внася важни изменения по отношение на инициирането на общностното законодателство, като комюнитаризира някои от темите, преди това попадащи в Дял VI ДЕС (визи, убежище, имиграция и съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси) и предвижда, че след изтичането на петгодишен преходен период, през който правото на законодателна инициатива се поделя между колегията и ДЧи, ЕК придобива целия монопол върху прерогатива. В областите в рамките на трети стълб (полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси) Комисията продължава да дели правото на законодателна инициатива с ДЧи. И пето, в ДЛ Комисията запазва квази-монопола си върху правото на законодателна инициатива освен в случаите, посочени в чл. 17 (2) ДЕС. Така, например, както е постановено в чл. 289 (4) ДФЕС, съществуват специфични случаи в Договорите, при които „законодателните актове могат да се приемат по инициатива на група държави-членки или на Европейския парламент, по препоръка на Европейската централна банка или по искане на Съда или на Европейската инвестиционна банка." В сферата на ОВППС (чл. 42 (4) ДЕС) законодателството се приема по предложение на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност или по инициатива на ДЧ. В областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (чл. 76 ДФЕС) ЕК поделя правото си на законодателна инициатива с ¼ от ДЧи (т.е. 7 държави). По силата на чл. 225 ДФЕС за ЕП и респективно на чл. 241 ДФЕС за Съвета, ако Комисията не внесе поисканото от Парламента/Съвета предложение, тя трябва да съобщи причините. При все това, като запазва „непряко" правото на ЕП и Съвета да

инициират законодателство, ДЛ все пак съхранява институционалния баланс. Посредством механизма на ЕГИ ДЛ разширява въпросното „непряко" право на законодателна инициатива към гражданите на ЕС (чл. 11 (4) ДЕС). Подобно на „непрякото" право на законодателна инициатива на ЕП и на Съвета европейската гражданска инициатива (ЕГИ) не предоставя на гражданите пряка законодателна власт, а гарантира на организациите, които могат да мобилизират един милион граждани в Европа, реален способ за оказване на влияние върху дневния ред. Договорът от Лисабон установява и правилото, че освен в изрично изключените случаи, всеки законодателен акт подлежи на съвместно вземане на решения – процедура, която се характеризира с вече споменатите неблагоприятни отражения върху правото на законодателна инициатива на ЕК. С ДЛ ставаме свидетели и на трансформирането на неформално възникналия Европейски съвет в институция: „естественият завършек на един дълъг процес"[27] и признание за неговата значимост при определянето на насоките на политическата дейност на Съюза. Същевременно постът постоянен Председател на Европейския съвет гарантира приемственост в работата на структурата и стриктно изпълнение на нейните заключения. Съществено нововъведение в законодателния процес са и решенията във връзка с ролята на националните парламенти при контрола на принципа на субсидиарност, разглеждан като едно от основните ограничения върху законодателната инициатива на ЕК.

Причината поне формално правителствата да запазят за Комисията правото да инициира законодателни предложения, които биха могли да бъдат изменени от Съвета само с единодушие, е възможността да наложи онези политики, отразяващи общия интерес на Обединението и да обвърже ДЧи в едно бъдещо сътрудничество. Именно наднационалните институции се ползват с нужната независимост, за да осигурят, че всички ДЧи са равни пред Договорите и са най-добрата гаранция за спазването на договорените принципи и правила в съюз на суверенни държави – както малки, така и големи. Но дори необходимостта на националните правителства да осигурят придържането към определени общи политики и прилагането на решения, във връзка с които някои ДЧи по-късно биха могли да се разколебаят, не променя факта, че наднационалните актьори никога не са били разглеждани като „доверени, неутрални експерти", поради което „правомощията им са били внимателно контролирани."[28] Както е посочено в дисертационния труд, примери в това отношение са Люксембургският компромис, възникването на тристълбовата структура с ДМ, появата (и институционализирането) на Европейския съвет, които са безспорни доказателства за опита да се поставят известни ограничения върху правомощията за инициране на европейското законодателство, притежавани от наднационалната Комисия.

Действително, от формална гледна точка, въпреки натиска за прилагане на междуправителствения подход в някои прекалено чувствителни за ДЧи области, Комисията запазва своя „златен стандарт", превърнал се в отличителна характеристика

[27] Жаке, Ж.-П. (2009). Лисабонският Договор. В Семов, А. (съст.и ред.). *Лисабонският Договор-Една (Не) Довършена Реформа*. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски", с. 52.
[28] Moravcsik, A. *Op. cit.*, p. 488.

на общностния метод. Същевременно, като проследява ролята на ЕП **(3.2.1)**, на Съвета **(3.2.2)**, на ЕП и Съвета посредством процедурата на съвместно вземане на решения **(3.2.3)** и на Европейския Съвет **(3.2.4)**, текстът аргументира твърдението, че са възникнали редица неформални правила, които са довели до значителна промяна в регламентираното от договорите формално упражняване на правото на законодателна инициатива на ЕК. Изследването показва, че приравняването на монопола върху законодателната инициатива с монопол върху идеите, от които се захранва тя, би било напълно погрешно. И ако Комисията притежава квазимонопол върху правото на законодателна инициатива в ЕС, то тя не разполага с квазимонопол върху идеите за законодателство. Напротив, ЕК не изготвя предложенията си в условията на изолация, а в тясно сътрудничество с останалите участници в законодателния процес. Това обяснява защо днес само около 5% от предложенията на Комисията са резултат от нейна собствена инициатива[29], като в немалка част от случаите те се появяват като реакция на експлицитни или имплицитни искания на други **институции**. Тази тенденция се наблюдава на общия фон на значителен спад на законодателните предложения на Комисията, намалели с 40 % през седмия парламентарен мандат в сравнение с предходните три мандата.[30] Броят на законодателните предложения се понижава от 1041 за периода 2004 – 2009 на 635 за периода 2009 – 2014. В работната програма за 2015 г., например, Комисията Юнкер предлага да оттегли цели 80 предложени законодателни акта и да представи само 23 нови инициативи. В обяснение на взетото решение се изтъква, че Комисията не желае нито да представя нови предложения, нито да продължава с обсъждането на вече представени предложения, който изначално нямат шанс да бъдат приети от Парламента и Съвета или от дълги години стоят на масата на преговорите без перспектива за приемане.[31]

Както някои анализатори подчертават, за ЕП законодателното планиране представлява „нож с две остриета“[32]: от една страна, „амбициозният“ Парламент е привлечен от възможността да разполага с този традиционно гарантиран на всеки пълноправен парламент прерогатив, а от друга, ясно разбира, че, ако го получи, Съветът би поискал същото – факт, който изцяло би променил институционалния баланс в ЕС. По тази причина ЕП се опитва да наложи своето влияние при инициирането на общностното законодателство, без да оспорва формалното право на законодателна инициатива на ЕК. Посредством серия от междуинституционални споразумения ЕП задължава Комисията да *докладва относно конкретните действия във връзка с исканията на ЕП, предявени по чл. 225 ДФЕС, в срок от три месеца след*

---

[29] Вж. Rasmussen, A. (2007). Challenging the Commission‘s Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability. *West European Politics 30* (2), p. 248.

[30] За повече информация вж. European Parliament. (2014). Activity Report on Codecision and Conciliation 14 July 2009 – 30 June 2014 (7th parliamentary term), p. 3, <http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2009_2014_en.pdf>, retrieved on 12.12.2014.

[31] Европейска Комисия. (16 декември 2014). Въпроси и отговори: работната програма за 2015 г., <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-2704_bg.htm>, последно посещение на 16.12.2014.

[32] Kietz, D., & Maurer, A. (2006). The European parliament in Treaty Reform. Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements. Berlin: Stiftung Wissenschaft and Politik, German Institute for International and Security Affairs, p. 17.

приемането на съответната резолюция на пленарно заседание и да представи законодателно предложение най-късно след една година или да включи предложението в работната си програма за следващата година (Рамково споразумение 2010 г.); *да дава обяснение в случаите, когато не може да представи отделни предложения, предвидени в работната й програма за въпросната година, или когато се отклони от нея* (Рамково споразумение 2010 г.); *да оттегли предложенията, отхвърлени от ЕП при процедурата на съвместно вземане на решения* (Поведенческият кодекс 1995 г.); *дори и извън сферата на процедурата на съвместно вземане на решение да оттегли законодателно предложение, което Парламентът е отхвърлил, като, ако по важни съображения реши да го запази, да обясни причините за това решение в изявление пред Парламента* (Рамково споразумение 2000 г.).

Съветът подобно на ЕП, също разполага с неформални средства, посредством които да уведоми Комисията за необходимите инициативи в законодателната сфера като *Заключенията на Съвета* и *Многогодишните програми на секторните съвети*. В рамките на Съвета особени претенции за лидерство има Председателството, чието влияние може да бъде осъществявано под различни форми: *Годишна оперативна програма* на двете държави, поемащи Председателството през съответната година; *Програма на Тройката*, която се изработваната на всеки осемнадесет месеца в консултация с Комисията, с Върховния представител и с Председателя на Европейския съвет и се одобрява от Съвета по общи въпроси; *Многогодишни стратегически програми*, съвместно изработени от шест поредни Председателства; подробна *Работна програма за период от шест месеца* на всяко отделно Председателство. Въпреки това се счита, че успехът на Председателството е толкова по-голям, колкото по-добре умее да заема неутрална позиция и е по-склонно да прави компромиси с интересите на собствената си делегация в търсене на приемливо за мнозинството решение.[33]

Парламентът и Съветът могат да оказват значително влияние върху инициативите на ЕК и в рамките на самата процедура на съвместно вземане на решения. Понастоящем броят на законодателните предложения на ЕК, приемани посредством въпросната процедура, нараства от 21 % в четвъртия парламентарен мандат, 42 % в петия, 49 % в шестия до почти 90 % в седмия парламентарен мандат.[34] За да гарантира успешното приемане на акта, Комисията се опитва да предвиди нагласите и да се съобрази с исканията и на двете институции. От друга страна, въпреки че формално Комисията е поставена в ситуация на „структурна ощетеност“[35], в ежедневното приложение на процедурата институцията съумява да остави важен отпечатък върху законодателния процес. Следователно, независимо от относителната загуба на власт след въвеждането на процедурата на съвместно вземане на решения, Комисията запазва ролята си на важен участник в правенето на политики в ЕС.

---

[33] Жаке, Ж.-П. *Институционно право на ЕС*. София: ИЕП и УИ „Св. Климент Охридски“, с. 236.

[34] European Parliament. Activity Report on Codecision and Conciliation 14 July 2009 – 30 June 2014 (7th parliamentary term), p. 3.

[35] Rasmussen, A. (2003). The Role of the European Commission in Co-decision – A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage. *European Integration Online Papers, 7* (10), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-010.pdf>, retrieved on 02.04.2012.

Причините за влиянието на Парламента и Съвета могат да се търсят в способността им да оказват натиск върху ЕК в други области, различни от инициирането на европейското законодателство в тесен смисъл. За Парламента такива са участието му в назначаването на колегията, възможността да забави/отхвърли законодателните предложения на ЕК, да я освободи от отговорност по изпълнението на бюджета, както и правото му да я свали от власт. Съветът, подобно на Парламента, също се ползва със значим потенциал в други сфери, което гарантира сътрудничество от страна на колегията: той е *вето играч*, който има възможност да блокира/отлага приемането на даден акт или установяването на определена политика, дава препоръка за освобождаването на ЕК от отговорност по изпълнението на бюджета, може да прибегне до системата от комитети от национални експерти, за да гарантира, че Комисията няма да надхвърли делегираните й правомощия, има доминиращо участие в процедурата по назначаване на колегията и т.н.

Независимо че не упражнява законодателни функции, като поставя началото на по-важните политически инициативи в ЕС, Европейският съвет също може да играе ролята на определител на европейския дневен ред. *Заключенията на Европейския съвет*, например, често призовават към приемането на законодателство в определена област – обстоятелство, с което, въпреки липсата на задължение, Комисията традиционно се съобразява. Процесът, обаче, не трябва да се разглежда като еднопосочен – напротив – понякога идеите, заложени в Заключенията на Европейския съвет, са резултат от *подготвителни документи или информация, представена от самата Комисия на държавните или правителствените ръководители*. Във всички случаи в отношенията си с Европейския съвет Комисията се ръководи от ясното разбиране, че приемането на дадено законодателно предложение зависи от подкрепата на ДЧи, защото ако тя не е налице, шансовете му за успех са минимални. Това обяснява защо не са рядкост случаите, в които ЕК се стреми „да провежда своята роля на инициатор не чрез формалните си права, а през задната врата на Европейския съвет“[36], като по този начин заобикаля евентуална съпротива на по-ниско ниво.[37] За разлика от Парламента и Съвета, обаче, Европейският съвет не отправя заплахи към Комисията да отложи/блокира приемането на представено от колегията законодателно предложение или установяването на определена политика. Преговорната му сила е по-скоро обусловена от неговия безспорен авторитет да осигурява импулса на интеграционния процес и да определя дневния ред на Съюза на едно по-високо ниво, което е трудно за пренебрегване.

Според автори като Фарел и Еритие[38] възникналите неформални правила обикновено се формализират чрез включването им в Договорите. В сферата на инициране на общностното законодателство, обаче, подобно явление не се наблюдава,

---

[36] Werts, J. (2008). *The European Council*. London: John Harper, p. 53.
[37] Allerkamp, D. (2010). Who Sets the Agenda. How the European Council and the Team Presidencies Are Undermining the Commission's Prerogative. Porto: ECPR SG EU, p. 12.
[38] Farrell, H., & Heritier, A. (2007). Codecision and Institutional Change. *West European Politics, 30* (2), pp. 285–300.

като установените неформални правила не претърпяват последваща формализация. Именно в **3.2.5** се предлага обяснение на вероятните причини зад липсата на формализация на възникналите неформални практики в материята. Тъй като удовлетворяват институциите, те ограничават и желанието им да поемат рисковете на промяна на институционалното равновесие, които една бъдеща формализация би наложила. Напълно ефективни и достатъчни, за да компенсират ЕП и ДЧи за запазването на квазимонополното право на инициатива от страна на ЕК, те осигуряват стабилност и ограничават потребността от промяна.

В **3.3** са разгледани отраженията върху институционалното равновесие в съответната област, оставени от **нормативните идеи**, чието влияние е обусловено от необходимостта отразяващите ги реформи да решават реален политически проблем и да съответстват на интересите на влиятелните актьори, вземащи решение. Представената в **3.3.1** нужда да се намери ефективен политически контрол на спазването на принципа на субсидиарност, например, е причина за гарантирането на нови правомощия на националните парламенти на европейско ниво. Проблемът с изискването Съюзът да действа, единствено когато поради обхвата или последиците от предвиденото действие целите на ЕС могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, е, че при известна добавена стойност на ниво ЕС, въпросният критерий може да бъде интерпретиран така от Комисията, че да оправдае почти всяко нейно законодателно предложение. Като се има предвид, че обхватът и последиците на европейското законодателство са паневропейски, още по дефиниция целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от ДЧи и могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза. И тъй като националните парламенти са най-големите радетели за националния суверенитет, именно на тях се предоставя задачата да противодействат срещу имплицитното прехвърляне на власт от ДЧи към ЕС.

В допълнение, драматичният спад на гражданско участие в изборите за ЕП (от 62 % през 1979 г. до 42.54 % през 2014 г.)[39], регистриран независимо от прогресивно нарастващите правомощия на институцията, опровергава очакванията, че те биха съдействали за намаляване на демократичния дефицит в ЕС и доказва, че „борбите за ЕП продължават да се водят не като „европейски избори“, а като „вторични национални борби“.“[40] Следователно, както показва анализът в **3.3.2**, като добавя елементи от демокрацията на участието и съвещателната демокрация, ЕГИ съдейства за преодоляване на слабостите на представителната демокрация, на която се основава ЕС, и за приобщаване на гражданите към процеса на вземане на решение на общностно ниво.

При съответствие между промените, въплъщаващи определени нормативни идеи, и интересите на ключовите участници в разглежданата сфера, нормативните идеи

[39] It’s official: Last EU election had lowest-ever turnout. (7 August 2014). *EurActiv*, <http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/its-official-last-eu-election-had-lowest-ever-turnout-307773>, retrieved on 07.08.2014.
[40] Хикс, С. *Цит. съч.*, с. 225.

благоприятстват търсената реформа. Превръщането на националните парламенти в основни гаранти за съблюдаването на принципа на субсидиарност, например, е успешно реализирана институционална промяна, защото в лицето на ДЧи, които са наясно, че тя ще спомогне за съхраняването на националните компетенции, намира своите основни поддръжници. Въвеждането на ЕГИ също се улеснява от съответствието между интересите на наднационалните институции и нормативните идеи – след институционализирането на Европейския съвет с ДЛ в лицето на ЕГИ Парламентът и Комисията разпознават „мост към европейските граждани и контратежест на междуправителствената политика.“[41] Нещо повече, въпреки че разпоредбата за демокрацията на участието изчезва от текста на ДЛ, ДЧи не рискуват да възразят срещу възможността за запазване на ЕГИ. Същото важи и за Комисията – независимо от факта, че чрез прерогатива гражданите получават възможност индиректно да оказват влияние върху определянето на дневния ред на европейско ниво. Ето защо, може да се твърди, че нормативните идеи постепенно оформят политическия дискурс по начин, който ограничава автономността и оформя стратегиите на участниците в дадена област.

В обобщение, и до днес Комисията разполага с дискреционната власт да прецени дали, кога и законодателно предложение с какво съдържание да представи, като водещото в решението й е общият европейски интерес. При все това, изследването показва, че изготвянето на законодателните предложения на Комисията не се случва във вакуум, а е резултат от сложно взаимодействие между различните европейски институции. В този процес на Комисията все по-често се налага да отчита възгледите на своите партньори, за да гарантира, че нейните проекти няма да останат на масата на преговорите без перспектива за приемане. Тази стратегия дава почва на критиките, че институцията е снижила своята амбициозност и че от независим се е превърнала в „реактивен инициатор“. Изглежда много по-вероятно, обаче, въпросните тенденции да не са доказателство за нарушен институционален баланс в ЕС, а да са естествено отражение от усложняването на Законодателната система в ЕС. Днес тя се основава на далеч по-комплексен модел от първоначално заложения, включващ много повече участници и по-многопластови интереси, и се опитва да отговори както на амбициите за ефективност, така и на критериите за демократичност.

ЧАСТ IV. ОСНОВНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОЦЕДУРИ В ЕС

Както нееднократно е подчертавано, вземането на решения в ЕС е сложен процес, включващ множество актьори, никой от които не може да претендира за лидерство, като поведението на всеки от участниците е обусловено от това на останалите. Той протича под формата на продължителни преговори, при които всяко решение поставя основата за следващия кръг и оформя предпочитанията на засегнатите институции.

[41] Plottka, J. (2011). The European Citizens' Initiative: Changing Modes of EU Participative Democracy?, p. 12, <http://www.cepsa.at/ablage/2011/paper_plottka.pdf>, retrieved on 12.02.2012.

Законодателните процедури са особено значими, защото отразяват онова чувствително равновесие, което правителствата на ДЧи са установили между институциите, и предполагат различна степен на участие на двата клона на Законодателната власт – Парламентът и Съветът. Процедурите за вземане на решение се различават според въпросите, към които се прилагат, като **част IV** проследява разновидностите на законодателната процедура в ЕС. Изборът на законодателна процедура се обуславя от правното основание в Договорите, което определя типа процедура и вида акт, който институциите могат да приемат. Макар на пръв поглед това да изглежда въпрос от технически характер, той може да има преки отражения върху институционалното равновесие в ЕС. Въвеждането на нови процедури и промените в използването им е доказателство, че Парламентът, който в началото на европейската интеграция разполага единствено с консултативни правомощия, постепенно се е превърнал в изключително влиятелна институция и е извоювал роля в законодателния процес, съпоставима с тази на Съвета. ЕЕА, ДМ и ДА променят установения от ДЧи институционален баланс, като към консултирането добавят няколко нови законодателни процедури (процедура на одобрение, процедура на сътрудничество и процедура на съвместно вземане на решения I и II), които предвиждат по-голямо участие на Парламента в изработването на европейското законодателство. От своето въвеждане с ДМ преди около 20 години съвместното вземане на решения е претърпяло значителна трансформация и е изминало дълъг път от „сблъсъка на култури“, който характеризира ранните му дни, за да се превърне в добре „смазана“ законодателна процедура, провеждана от институции, които никога досега не са работили толкова тясно и ефективно заедно. Понастоящем ДЛ премахва процедурата на сътрудничество и превръща съвместното вземане на решения в обикновена законодателна процедура, която в периода 2009 – 2014 г. е била приложена към близо 90 % от законодателните предложения на ЕК, което както вече бе подчертано, представлява значително увеличение.[42]

Наред с обзорното представяне на развитието на нормативната рамка в разглежданата област, в **4.1** подробно се изследва същността на основните законодателни процедури (консултиране, сътрудничество, одобрение, съвместно вземане на решения I и II) и формалните възможности за действие на институциите в тях. Според ДЕОВС от 1951 г. Съветът на практика не взема решенията, а само хармонизира действията на Висшата власт с тези на правителствата. Той одобрява актовете ѝ, но само когато това е предвидено в Договора. С Римските договори *институционалният триъгълник* става равностранен, Висшата власт вече не е силовият център, а нормотворческите правомощия се изместват от Комисията към Съвета. Борбата за разпределение на правомощия на този етап се случва основно между Съвета и Комисията, а скромната роля на Асамблеята се ограничава до представянето на необвързващо консултативно становище. **Процедурата на консултиране (4.1.1)** се свежда до задължението на Съвета да се консултира с Асамблеята, като становището ѝ не обвързва Съвета. В резултат, от формална гледна точка от всички законодателни процедури тази предоставя най-слабо влияние на ЕП, като основните участници в нея

[42] European Parliament. (2014). Activity Report on Codecision and Conciliation 14 July 2009 – 30 June 2014. *Op. cit.*, p. 3.

остават Съветът и Комисията. С въвеждането на второто четене за ЕП, с осигуряването на възможността за внасяне на промени в общата позиция на Съвета и с предоставянето на ограничено право за налагане на вето върху предложенията на Комисията (което е „ограничено“, тъй като Съветът може да го преодолее само с единодушие) **процедурата на сътрудничество (4.1.2)** значително увеличава прерогативите на ЕП. Важна формална особеност е, че, ако измененията, внесени от ЕП в общата позиция на Съвета, бъдат подкрепени от ЕК, Съветът може да приеме акта с КМ, а да го измени – само с единодушие. **Процедурата на одобрение (4.1.2)**, при която в рамките на едно четене ЕП обсъжда представеното законодателно предложение на ЕК, като гласува „за“ или „против“, гарантира на институцията значително влияние в законодателния процес. Влиянието на институцията в процедурата на одобрение е свързано с обстоятелството, че в нея тя действа като *вето играч*, който макар да не може да предлага сам, притежава прерогатива да блокира предложенията на Комисията. С ДЛ подценяваното вследствие на сравнително ограниченото си приложение одобрение[43] търпи разширение към няколко области, които, поради своята важност, подобряват ролята на процедурата. От изброените в текста случаи на използване на одобрението два са особено важни – това са – а) клаузата за гъвкавост в чл. 352 ДФЕС, която дава възможност, при липса на друго правно основание ЕС да предприема необходимите действия с оглед постигането на своите цели; и б) всички международни споразумения в области, за които се прилага обикновена законодателна процедура. В **процедурата на съвместно вземане на решения I (4.1.3)** приемането на законодателния акт зависи както от подкрепата на Съвета, така и от подкрепата на ЕП. Процедурата е свързана със значителното увеличаване на законодателните правомощия на ЕП, който освен правото да отлага получава и безусловно право на вето, което не може да бъде преодоляно от Съвета дори и с единодушие. Наред с това, ЕП се освобождава от необходимостта да търси одобрението на ЕК, чиято роля е значително ограничена в сравнение с тази в процедурата на сътрудничество. Първото четене на процедурата, при което не е предвиден ограничителен срок и ЕП може да бави становището си, е аналогично с процедурата на консултиране. Това четене е изключително благоприятно за ЕП по две основни причини: първо, Договорът не предвижда необходимостта от постигане на определено мнозинство в ЕП и второ, подобно на процедурата на консултиране, и тук ЕП може да отлага становището си. Второто четене, за разлика от първото, е много по-неблагоприятно за ЕП, като поставя точно определени времеви срокове и изисква абсолютно мнозинство от членовете на ЕП за прокарване на неговите изменения. Според варианта от Маастрихт, ако ЕП изрази намерението си да отхвърли акта, се провежда помирителна процедура, едва след което ЕП гласува окончателно. При провал на помирението, в срок от шест седмици, Съветът с КМ може да потвърди общата си позиция, която ще се превърне в законодателен акт, освен ако Парламентът в нов шестседмичен период с абсолютно мнозинство не я отхвърли окончателно. Точно тази постановка, която отразява по-слабата позицията на ЕП в преговорите със Съвета, се премахва с варианта на процедурата от Амстердам. ДА поставя началото на

[43] Макар в българската версия на Договора от Лисабон това да не е отразено, трябва да се отбележи, че във версията на английски език т.нар. *assent procedure* е пренаименувана в *consent.*

„формалната трансформация“[44] на процедурата на съвместно вземане на решения, опростявайки значително предходния вариант от Маастрихт. В съдържателно отношение **съвместното вземане на решения II (4.1.4)** се различава от съвместното вземане на решения I в следното: а) при постигнато съгласие между двата клона на законодателната власт е възможно актът да се приеме още на първо четене (т.нар. „ранно споразумение“[45]); б) премахва се необходимостта ЕП да декларира своето „намерение да отхвърли“ общата позиция на Съвета, като при наложено вето от страна на ЕП акт не се приема; в) при провал на Помирителния комитет, Съветът не може да потвърди общата си позиция и акт отново не се приема. Това на практика означава, че двете институции вече „споделят отговорността както за приемането, така и за провала на предложения законодателен акт.“[46]; г) в чл. 251 (4) ДЕО[47] се въвежда т.нар. поправка „Кен Колинс“, която гласи, че „Помирителният комитет разглежда общата позиция на основата на измененията, предложени от Европейския парламент.“ Като утвърждава правилото, че всеки законодателен акт се приема посредством процедура на съвместно вземане на решения, ДЛ я преобразува в обикновена законодателна процедура, която се прилага освен в изрично изключените от Договора случаи, в които се използва специалната законодателна процедура. С ревизията съвместното вземане на решение е разширено към значителен брой дейности, в които дотогава ЕП е единствено консултиран или предоставя одобрението си. Области, в които доскоро ЕП не е напълно ангажиран като общата търговска политика, също стават предмет на съвместно вземане на решение. Като символ на нарасналата законодателна роля на ЕП при изреждането на правомощията на ЕП Договорът посочва, че „Европейският парламент осъществява, съвместно със Съвета, законодателни и бюджетни функции …“ (чл. 14 (1) ДЕС), а не просто, че „упражнява правомощията, възложени му от този договор“ (стар чл. 189 ДЕО). За да се подчертае допълнително равнопоставеността с т. нар. „обща позиция“ на Съвета, резултатът от гласуването в ЕП на първо четене вече не се нарича „становище“, а „позиция“ на ЕП. Въведена е и една почти незабележима промяна в разпоредбата относно помирението: вместо „… Помирителният комитет разглежда общата позиция на основата на измененията, предложени от Европейския парламент“ (стар чл. 251 (4) ДЕО), се поставя изискването Помирителният комитет да постигне съгласие по общ проект „въз основа на позициите на второ четене на Европейския парламент и на Съвета“ (чл. 294 (10) ДФЕС).

В този контекст възниква въпросът за мотивацията на ДЧи при осъществяването на споменатите изменения по линия на законодателните процедури в Договорите. В случай на промени с неясни последици и без преки икономически измерения, какъвто безспорно е увеличаването на правомощията на ЕП, теорията за достоверните

[44] Определение, използвано в текста на Neuhold, C., & de Ruiter, R. (2010) The European Parliament after Lisbon: the winner takes it all? An Analysis of some of the Implications of the Lisbon Treaty on the EPs Legislative Role under Co-decision. Paper for EUCE Conference on Lisbon Treaty Canada, June 2010, <http://euce.dal.ca/Files/Neuhold__EUCE_Conference_paper1.pdf>, retrieved on 15.01.2014.

[45] В документите на институциите се използват и други определения като „споразумения на начален етап на законодателния процес“ или „бързи споразумения“. В дисертационния текст е възприет терминът „ранни споразумения” като максимално съответстващ на понятието на английски изик “early agreements”.

[46] Maurer, A. (2003). The Legislative Powers and impact of the European Parliament. *JCMS, 41*, p. 230.

[47] Предишен чл. 189 б (4) ДЕО от ДА.

ангажименти не притежава потенциала сама да осигури задоволително обяснение на интересите на ДЧи. Тук проевропейските настроения и отношението към националната парламентарна институция се проектират на европейско ниво и също се отразяват върху националните позиции. Ето защо идеологическото разделение между федералистки и националистки настроени държави и тук хвърля светлина върху традиционната подкрепа за силни правомощия на ЕП, която идва от страни като Германия, Италия и Бенелюкс, и съпротива – от Франция, Обединеното кралство и Дания. Същевременно, стремежът да се гарантира изпълнението на поети Договорни ангажименти и политики би могъл да съдейства за преодоляване на въпросното идеологическо разделение. Така, например, подкрепата на социалдемократическите партии във Франция и Обединеното кралство за увеличаване на законодателните прерогативи на ЕП с ДА е обяснявана със съответствието между политическите предпочитания на Парламента и Съвета. Като допускат укрепването на законодателните правомощия на ЕП, социалдемократическите правителства в Съвета „заключват“ предпочитанията си за дадени политики и предоставят необходимите средства на Парламента, който да се превърне в равностоен опонент на един бъдещ Съвет, доминиран от десни правителства.

Доколкото правителствата все пак разполагат с кратки времеви хоризонти и непълна информация, е вероятно създадените от тях законодателни процедури също да бъдат непълни. В този контекст **4.2** анализира стратегическата адаптация на институциите към всяка от процедурите, както и възникналите в периодите между Договорните ревизии договорености във връзка с обхвата и функционирането на процедурите на ежедневно ниво. Парламентът и Съветът, които са рационални актьори и се стремят да максимизират своите ползи в законодателния процес, използват предоставеното им в процедурите свободно маневрено поле, така че да ги приложат по начин, които съответства на техните собствени интереси. Като се възползва от установения от Договорите марж в интерпретацията на формалните правила, посредством добре премислена тактика ЕП успява да придвижи резултата от законодателните процедури по-близо до собствените си интереси. С установяването на редица неформални правила, ръководещи приложението на голяма част от законодателните процедури, ЕП съумява да защити интересите си и да утвърди ролята си в законодателния процес. Посредством способността си да протака приемането на законодателството и да налага вето Парламентът постепенно променя геометрията на институционалните отношения от двустранна (ЕК – Съвет) в тристранна (ЕК – Съвет – ЕП).

Макар в **процедурата на консултиране (4.2.1)** формално ЕП да има ограничени правомощия, възможността му да отлага подобрява неформално ролята му при изработването на европейското законодателство. С решението си по съединени дела *138/79* и *139/79* СЕС прокламира, че „дължимата консултация на Парламента в случаите, предвидени в Договорите, представлява съществена формалност, чието

незачитане води до нищожност на засегнатите актове.“[48] Като използва предоставеното му от СЕС предимство, ЕП успява да придаде по-голяма сила на иначе „скромната“ процедура на консултиране. Основавайки се на решението на Съда, ЕП въвежда важна промяна в процедурните си правила, наподобяваща „нещо подобно на неформално правило, легитимирано от решението на СЕС“[49], която му позволява да забавя целия законодателен процес и да настоява ЕК да се съобрази с исканията му. Посредством отлагане в процедурата на консултиране ЕП успява да извлече три основни предимства[50]: първо, извоюва отстъпки от страна на Съвета и Комисията, като исканията му намират отражение в законодателния текст; второ, проправя път за неформални преговори, които принципно са характерни за процедурата на съвместно вземане на решения, но не и за консултирането; и трето, чрез отлагане ЕП удължава процедурата, която формално се състои само от едно четене, до две четения. Възникналите неформални правила, регулиращи упражняването на процедура на консултиране, засилват ролята на по-слабия институционален участник в нея – ЕП – като му позволяват да държи Съвета отчетен и да упражнява натиск, на който Комисията и Съветът трудно устояват.

Макар поради ограниченото й приложно поле и вследствие на невъзможността на ЕП да внася промени в законодателното предложение на ЕК, от формална гледна точка да изглежда, че **процедурата на одобрение (4.2.3)** не гарантира на ЕП реални нормотворчески правомощия, практическото й приложение доказва точно обратното. За да придаде допълнителна тежест на една по същество обструктивна процедура, ЕП се опитва да я използва конструктивно посредством установяването на следните неформални правила, регулиращи нейния ход[51]: първо, в чл. 80 (3) от ПП от 1993 г.[52] се предвижда възможността компетентната парламентарна комисия да реши да представи на ЕП междинен доклад с предложение за резолюция, съдържащо препоръки за промяна или прилагане на предложения законодателен акт; второ, ЕП успява да се пребори за установяването на помирение (*conciliation procedure*) със Съвета в рамките на процедурата; и трето, във връзка с първоначално установеното изискване одобрението да бъде гласувано с абсолютно мнозинство от членове на ЕП, много скоро институцията открива, че трудността по достигането на този висок праг й предоставя удобно извинение за използването на стратегията да отлага.

С въвеждането на трети участник в законодателната игра **процедурата на сътрудничество (4.2.4)** променя модела „Комисията предлага, Съветът решава“, по

---

[48] Решение от 29 октомври 1980 г., *Roquette v Council [Isoglucose case]*, дело 138/79, Rec. 1980, ECR 3360, para. 33 и *Maizena v Council [Isoglucose case]*, дело 139/79, Rec. 1980, ECR 3424, para. 34.

[49] Stacey, J. *Op. cit*., p. 206.

[50] Kardasheva, R. (2009). *Legislative package deals in EU decision-making: 1999 – 2007*. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE), p. 85, p. 186, p. 225, p. 309. <http://etheses.lse.ac.uk/33/1/Kardasheva_Package_Deals_In_EU_Decision_Making.pdf>, retrieved on 24.05.2015.

[51] Вж. Westlake, M. (1994). *The Commission and the Parliament. Partners and Rivals in the European Policy-making Process*. London: Butterworths, p. 96; Westlake, M. (Ed.). (1998). *The European Union beyond Amsterdam. New Concepts of European Integration*. London and New York: Routledge, p. 24.

[52] European Parliament. (1993). Rules of procedure, 8th ed., October 1993, <http://aei.pitt.edu/36230/1/A2236.pdf>, retrieved on 16.04.2014.

който до този момент се е развивал законодателният процес на европейско ниво. Основното послание на сътрудничеството е свързано с необходимостта от по-голяма съгласуваност и отчитане на позициите на всички участници в законодателния процес. Процедурата кара Комисията да разпознае необходимостта от изготвяне на предложения, които биха били приети, както от Съвета, така и от ЕП.[53] Тъй като процедурата изисква ЕП да поднови традиционния си диалог с ЕК, за да окаже натиск върху ЕК в тази посока, ЕП прокарва в ПП искането Комисията да обяви позицията си, преди да е насрочено окончателното гласуване по измененията на ЕП, така че да може да отхвърли законодателния акт, ако остане неудовлетворен. В резултат на идентичните си интеграционни предпочитания ЕП и Комисията са „партньори"[54] в процеса на изработване на политиките на ЕС. Проинтеграционно настроената колегия, за която е по-важно да види законодателното си предложение реализирано отколкото да търси запазване на статуквото, обикновено е склонна да отстъпи и да приеме значителна част от исканията на ЕП. Процедурата на сътрудничество води до интензифициране на диалога и контактите между ЕП и Съвета, а второто четене, предвидено в сътрудничеството, предоставя на ЕП възможността за осигуряване на адекватна реакция на общата позиция на Съвета. При все това, основният фактор за превръщането на процедурата в „институционална иновация" остават преди всичко систематичните усилия на ЕП да направи от сътрудничеството много повече от това, което е то в действителност.

С въвеждането си **процедурата на съвместно вземане на решения I (4.2.5)** превръща изготвянето на европейското законодателство от „опростен процес, доминиран от Съвета, в комплексен акт, балансиращ между Съвета, Парламента и Комисията."[55] Неяснотата и двусмислието на разпоредбите на ДМ относно процедурата на съвместно вземане на решения позволява коренно различни интерпретации на формалните правила, което предизвиква сериозни институционални сблъсъци между Съвета и ЕП. Първоначално Съветът, който е враждебен към идеята за равни законодателни правомощия с ЕП, продължава да гледа на него като на актьор с второстепенна роля, с когото не желае да се ангажира в реален преговорен процес. От друга страна, ЕП прилага предоставените му правомощия стратегически, като за целта внася важни промени в процедурните си правила от 1993 г.[56], които разкриват собствената му интерпретация на съвместното вземане на решения I. В чл. 78 от ПП ЕП записва, че ако при неуспех на помирителната процедура Съветът все пак потвърди общата си позиция, като въпрос на принцип, във всеки един случай, Парламентът ще иска автоматичното й отхвърляне. Когато година по-късно ЕП на практика прилага записаното в процедурните си правила във връзка с проектодирективата за условията за открита мрежа за гласова телефония, той илюстрира достоверността на заплахата си и доказва, че не се интересува от краткосрочните резултати, а от дългосрочните

[53] Westlake, M. *The Commission and the Parliament* … pp. 37 – 39.
[54] Вж. Westlake, M. (1994). *The Commission and the Parliament. Partners and Rivals in the European Policy-making Process.* London: Butterworths.
[55] Marks, G., L. Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance. *JCMS, 34* (3), p. 364.
[56] European Parliament. Rules of procedure, 8th ed., October 1993.

следствия, които биха могли да му осигурят авторитетна позиция в законодателната сфера. Като блокира всеки опит на Съвета да потвърди общата си позиция при евентуален провал на Помирителния комитет и по този начин *de facto* променя формалните правила, регулиращи хода на процедурата, ЕП успява да си извоюва роля, съпоставима с тази на Съвета. Принуден да избира между статуквото и законодателен акт, който не отчита исканията му, ЕП избира статуквото.

На фона на ясно изразената готовност на ЕП да забави/блокира законодателния процес в името на по-добра позиция в законодателната сфера Съветът постепенно осъзнава, че за да гарантира успешното протичане на **съвместното вземане на решения II (4.2.6)**, е необходимо да осигури сътрудничеството на ЕП. Изграждането на доверие в рамките на процедурата започва с **появата на неформалните тристранни преговори (триалози).** В качеството им на „споделена култура“[57], която позволява на двете институции да говорят по-открито за своите колебания и мотиви, триалозите „са повлияли и върху начина, по който всяка страна разглежда другата, и са формирали общи модели на мислене, които са допринесли за преодоляване на различията.“[58] Триалозите, провеждани по време на първото четене, и произтичащите от тях ранни споразумения често са открито разпознавани като „законодателство по бързата процедура“ (*fast track legislation*), което вече се е утвърдило като неизменна част от законодателния процес. Тенденцията на постоянно увеличаване на броя на триалозите се запазва и в периода 2009 – 2014, когато във връзка с приблизително 350 досиета, изискващи съвместно вземане на решения, са проведени общо 1528 триалога.[59] Нещо повече, по време на седмия парламентарен мандат 93 % от всички досиета, приети чрез процедура на съвместно вземане на решение, са ранни споразумения.[60] Тъй като вземането на решения налага разходи по изработването на общностното законодателство и за двете институции, възможността да достигнат до съгласие на ранен етап от процедурата позволява и на двата клона на Законодателната власт в ЕС да ги намалят. При все това, притиснатият от кратките срокове и ограничените си ресурси Съвет е основната движеща сила зад ранните споразумения, която настоява за разширяване приложението им и интензифициране на триалозите. Председателството също е силен поддръжник на ранните споразумения, тъй като те правят приемането на законодателството по-ефикасно и спомагат за увенчаването на мандата му с успех. Използвайки нарастващия интерес на Съвета от неформални контакти за постигане на ранни споразумения, чрез серия от междуинституционални споразумения като Съвместната декларация от 1999 г. относно практическите условия и ред за процедурата на съвместно вземане на решение[61] и преразгледания й вариант от 2007 г. ЕП прави опит да извлече възможните облаги и да се сдобие с такава роля в

[57] Shackleton, M. (2000). The Politics of Codecision. *JCMS, 38* (2), p. 336.
[58] *Ibid.*
[59] European Parliament. (2014). Activity Report on Codecision and Conciliation 14 July 2009 – 30 June 2014. *Op. cit.*, p. 44.
[60] *Ibid*, p. 8.
[61] European parliament, Council and Commission. (28.5.1999). Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-decision Procedure (Article 252 of the Treaty Establishing the European Community), (1999/C 148/01), OJEC C 148/1.

законодателния процес, която първоначално Съветът не е готов да му отстъпи. От друга страна, тъй като ЕП осъзнава, че в замяна на по-голямо влияние в законодателния процес е жертвал демократичната легитимност и откритостта на процеса на вземане на решения, неговата позиция към триалозите и ранните споразумения остава много по-нееднозначна и води до редица опити за по-стриктна регламентация **(4.3).**

4.3.1 изследва проблемите, които законодателството по бързата процедура поражда за демократичните процеси в ЕС, довели включително и до значими вътрешноорганизационни отражения като анализираната в **4.3.2** поява на „печеливши“ и „губещи“ в ЕП вследствие на междуинституционалните преговори. Макар да подобряват ефективността на законодателния процес, като налагат „елитисткото законодателстване в сянка“[62] и заобикалят всеки опит за открит дебат в рамките на парламентарна комисия или пленарна зала, триалозите засягат принципите на откритост и демократична отговорност. Процесът на преместване на формалното вземане на решения към неформалната сфера, в която са представени ограничен брой участници и липсва обществен контрол, е наричан „невидима трансформация на процедурата на съвместно вземане на решения“.[63] Тази „трансформация“ изисква Парламентът да прецизира вътрешните си процедури за започване и провеждане на междуинституционални преговори, за да подобри и осигури по-голяма съгласуваност на практиките в различните комисии, да изясни ролите на различните участници в тристранните преговори, както и да осигури по-голяма видимост и прозрачност на преговорния мандат. За да успеят да пренесат преговорния процес между институциите на по-формална и видима за обществеността плоскост, „губещите“ от триалозите и ранните споразумения аргументират своите предпочитания спрямо легитимиращи организационни принципи. Като се позовава на ценностите на институцията (като открит дебат, достъп на обществеността, политически конфликт около недвусмислено изразени позиции, видими вътрешно – и междуинституционални взаимоотношения и прозрачност на вземането на решения), ръководството на ЕП се стреми да опази ролята на Парламента като защитник на демокрацията. Чрез представянето на реформата като защита на своеобразен парламентарен етос, противниците на ранните споразумения успяват да предприемат редица важни действия в посока по-стриктен контрол на неформалните преговори. Такива са разгледаните в **4.3.3** „Споразумения на първо и второ четене: насоки за най-добра практика в рамките на Парламента“[64], „Кодекс за поведение относно преговорите в рамките на процедурата на съвместно вземане на решения“[65], чл. 70 от Правилника от март 2011 г.[66], свързан с междуинституционалните

[62] Dumbrovský, T., & Petkova, B. (2012). Conciliation in the Sixth and Seventh European Parliament. SSRN eLibrary, p. 2, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=20193492>, последно посещение на 15.03.2013 г.

[63] Farrell, H., & Héritier, A. (2003). The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy. *Sieps* Report No 7. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

[64] European Parliament, Conference of Presidents. (12 November 2004). Guidelines for first and second reading agreements.

[65] Вж. Приложение XX (Кодекс за поведение относно преговорите в рамките на обикновената законодателна процедура) на Правилника за дейността на Европейския парламент, 8-ми парламентарен мандат, януари 2015, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-

преговори при законодателните процедури, както и изменението на чл. 70 (понастоящем чл. 73) от Правилника за дейността на Парламента[67] – междуинституционални преговори при законодателни процедури – и въвеждането на нов чл. 70а (понастоящем чл. 74) – одобрение на решение за започване на междуинституционални преговори преди приемането на доклад в комисия.

EP+20150101+ANN-20+DOC+XML+V0//BG&language=BG&navigationBar=YES> последно посещение на 03.01.2015.

[66] Вж. чл. 70 от Правилника за дейността на Европейския парламент, 7-ми парламентарен мандат, март 2011, <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm?codeTypeDocu=REGL&year=2011>, последно посещение на 14.04.2013.

[67] Procedure reference: 2011/2298(REG) - 20/11/2012 Text adopted by Parliament, single reading - <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1234858&l=en&t=D>, retrieved on 16.04.2013.

3 НАУЧНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Дисертацията е първото самостоятелно монографично изследване в българската научна литература, посветено на съществен за теорията и практиката на публичноправното измерение на европейската интеграция въпрос – институционалния баланс и междуинституционалните отношения в Европейския Съюз.

2. Прилага се нов оригинален подход към въпроса за институционалния баланс, очертаващ „логиката“ на измененията в междуинституционалните отношения и институционалното равновесие, обусловена от влиянието и взаимодействието на три определени фактора – интереси на ДЧи, роля на самите институции и влияние на нормативните идеи, и разграничаващ се от познатото чисто хронологично и описателно третиране на правомощията на институциите.

3. Оригинална организация на дисертационния текст, включваща три полета на изследване, във всяко от които се разглеждат по три фактора – или организирани като едно цяло девет самостоятелни анализа, от които са изведени валидни за цялата конструкция резултати.

4. Оригинално представяне и анализ на взаимодействието между формални и неформални правила, регулиращи взаимоотношенията между Парламента, Съвета и ЕК в разгледаните сфери.

5. Интердисциплинарност на изследването, намерила проявление в преодоляване на ограниченията на правнодогматичния анализ и търсене на необходимото равновесие между правното и политологичното.

6. Извеждане на конкретни изводи за следствията върху цялостната институционална динамика в анализираните области.

4 ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

- ***2015 – Националните парламенти и принципът на субсидиарност: компенсаторен механизъм в действие***. – В: М. Стойчева, И. Мавродива, М. Данова, Г. Соколова и С. Стойчев (ред.)., *Докторантски сборник 2014. Докторантски изследвания в социалните и хуманитарните науки. Том III*, София: „Изток – Запад“, *2014*, ISBN: 978-619-152-598-0.

- ***2014 – The EP's Rules of Procedure and Their Implications for the EU Institutional Balance.*** *Working Paper Series*. School of Government, Luiss Guido Carli, SOG-WP13/2014, 2014, ISSN: 2282-4189 <http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP13-2014%20Cherneva-Mollova_0.pdf> retrieved on 21.04.2014.

- ***2014 – Тенденции в упражняването на правото на законодателна инициатива на Европейската комисия***. – В: М. Стойчева, И. Мавродиева, М. Данова, Г. Соколова и С. Стойчев (ред.)., *Докторантски сборник 2014. Докторантски изследвания в социалните и хуманитарните науки. Том I*, София: „Изток – Запад“, *2014*, ISBN: 976-619-152-511-9, с. 121 – 140.

- ***2014 – Триалози и споразумения на ранен етап от процедурата на съвместно вземане на решения: негативни следствия за Европейския парламент*** (планова публикация на Катедра Европеистика) – под печат

- ***2013 – Неформални междуинституционални преговори и споразумения на ранен етап от процедурата на съвместно приемане на решения.*** *Съвременно право, 3,* 2013, ISSN 0861-18-15, с. 43-59.

- ***2013 – Процедурата на съвместно вземане на решения: от Маастрихт до Лисабон***. – В: Ингрид Шикова, Калоян Симеонов, Кирил Стойчев, ред. *Европа за гражданите и гражданите за Европа. Доклади от студентска научна конференция на випуск „Виктор Юго“, специалност „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“ май 2013*, София: СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация „Ханс Зайдел“, ISBN 978-954-8702-28-7, с. 196-210.

- ***2012 – Европейската гражданска инициатива: правни аспекти.*** *Съвременно право, 5*, 2012, ISSN 0861-18-15, с. 19 – 34.

- ***2012 – Европейската гражданска инициатива и проблемът за „демократичния дефицит" в Европейския Съюз.*** *Реторика и комуникации, 5*, 2012, ISSN 1314-4464 <http://rhetoric.bg/>, последно посещение на 21.04.2013.