

**Рецензия**  
**за дисертационния труд на Десислава Чернева - Моллова**  
**за присъждане на образователната и научна степен “доктор” на тема**

**“Институционален баланс и междуинституционални отношения в Европейския съюз:  
логика на развитие”**

---

**от проф. д.п.н. Нели Огнянова**

**Катедра “Европеистика”, ФФ, СУ “Св. Климент Охридски”**

### **1. Общи данни**

Представен е дисертационен труд със следните характеристики: обем 340 страници, разделен в 4 части с предговор, заключение, библиография към всяка част и указател.

### **2. Оценка на дисертационния труд**

#### **2.1. Актуален проблем**

Изследователската задача предоставя изключителни възможности. Една сложна конструкция в действие и развитие е подложена на анализ, за да се разкрият и обяснят съществуващите отношения и баланси.

Докторантът обосновава значимостта на задачата с характеристиките на институциите:

- *Първо, институциите на ЕС са носители на различни и потенциално генериращи конфликти интереси: Съветът и Европейският съвет изразяват интересите на правителствата на ДЧи, Европейският парламент (ЕП) е носител на интересите на европейските граждани, а Европейската комисия (ЕК) – на интереса на Обединението като цяло.*
- *Второ, институциите отразяват крехкия баланс между двата подхода към Обединението (наднационален и междуправителствен); те са доказателство за уникалния характер на Съюза 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 съревнованието*

*между структури, всяка от които има собствена идентичност, интереси и виждания за ролята си в интеграционния процес.*

Искам още в началото да подчертая ролята на научния ръководител доц. Юлия Захариева, чийто многогодишен интерес към темата е добре известен. Това сочи и единственият текст в българската научна традиция, чийто предмет е институционалното равновесие в ЕС – „Институционалният баланс в Европейския съюз“.

**2.2. В методологично отношение** изводите в дисертацията са направени чрез прилагане на интердисциплинен подход. ИБ *се разглежда както в качеството му на правен (статичен) принцип, така и като политически (динамичен) принцип.* Самото разполагане на изследването в очертаното интердисциплинно поле е несъмнено предимство и специфика на дисертационния труд, която заслужава изрично отбелязване и подкрепа. Във всички случаи работата е извън традиционните анализи в рамките на нормативното. Когато основният въпрос е *защо?*, анализът преминава в полето на социалните и политически процеси.

Интердисциплинността определя и структурата на дисертацията. Определени са **три фактора**, от които зависи институционалният баланс: **интересите на държавите, ролята на самите институции и влиянието на нормативните идеи**, всеки от които има различна степен на въздействие в представените в изследването случаи на промяна (или запазване) на институционалното равновесие.

- **Държавите** са „Господарите на Договорите“, които чрез Генералните ревизии, осъществени по време на големите и шумни междуправителствени конференции (МПКи), поставят *скелето* на институционалния баланс.
- **Институциите**, които се стремят да максимизират правомощията си и - след като бъдат създадени - имат самостоятелно поведение.
- **Нормативните идеи** подробно се обосновават като необходим за анализа фактор, с помощта на категорията *общностен етос* (Шимелфениг) - ценностите и нормите, които дефинират колективната идентичност на дадена общност и дават отговор на въпросите кои са членовете ѝ, за какво се борят и какво различава формираната от тях общност от всички останали. Членовете на общността могат да бъдат принудени чрез публичен натиск да спазват ангажиментите си към общностния етос – дори ако етосът създава задължения, които противоречат на техните егоистични предпочитания. Намерили своето място в публичното пространство, нормативните идеи постепенно оформят политическия дискурс по начин, който влияе върху държавите – според автора дори като *ограничава автономността* им.

В хода на работа **се анализира тяхното влияние в три области на изключителна (не) формална институционална динамика** – процедурата за избор на ЕК, правото на законодателна инициатива на ЕК и основните законодателни процедури в ЕС.

**2.3. В съдържателно отношение аргументацията** в дисертацията се разгръща логично и на широк фронт, с използване на богат научен апарат.

**Първата част** съдържа преглед и анализ на наличните изследвания по темата (в широк смисъл). Оказва се, че за някои теоретици ИБ има ограничено значение, а за други – фундаментално. Във всички случаи обаче вижда се, че в досегашните разработки във фокус е *правната* страна на принципа, докато на *политологичните аспекти* се отделя значително по-ограничено внимание.

Обосновава се изборът на факторите (три фактора в три области) и по-нататък се обсъжда влиянието на всеки един от факторите и се прави опит за очертаване на търсената логика на наблюдаваните изменения.

**Втората част** е посветена на ИБ в контекста на **процедурата по назначаване на ЕК**. Интересът е свързан с факта, че съществува напрежение или „несъответствие между това, което следва да се случи по силата на закона – формалната (*de jure*) динамика – и това, което действително се случва на практика – неформалната (*de facto*) динамика.

По-често анализаторите анализират измененията в договорите, а в дисертацията авторът **започва от тази точка** и продължава нататък с анализ на значението на позициите на държавите, логиката на поведение на институциите и широкия контекст на идеите. Добре известният и у нас Моравчик отхвърля третирането на европейската интеграция като случайност и я квалифицира като „поредица от прагматични пазарлъци между националните правителства. Според автора *Парламентът е бил изключително успешен в стратегията за увеличаване на правомощията си в област, в която първоначално не разполага с каквито и да било компетенции. Голяма част от неформално изведените от Парламента правила са били формализирани с последващите Договорни ревизии:*

- *първо, консултирането на ЕП във връзка с издигнатата от правителствата на държавите номинация на 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).*

Подробно се описват процесите на формиране на различните колегии. Подчертава се значението на общностния етос – и се стига до извод, че вследствие на влиянието му дори държави – противници на модела *Spitzenkandidaten* – са принудени да допуснат неговото провеждане.

Обсъждат се тенденции на **политизация на изпълнителната власт, европеизация и персонификация**, но с известна доза скептицизъм, като се сочи, че *независимо от положените усилия за по-голяма европеизация и персонификация на изборите за ЕП, ако се съди от резултатите, те запазват характера си на „вторични национални избори“ с ниска избирателна активност и наказателен вот за управляващата на национално ниво партия*

**Третата част** анализира ИБ в светлината на **законодателната инициатива на ЕК**. Тезата е, че *ролята на законодателната инициатива на ЕК е особено значима за успешното развитие на интеграционния процес и стои в основата на твърдението, че Комисията е „мотор на интеграцията“*. Противно на очакванията, обаче, днес само

*около 5% от предложенията на Комисията са резултат от нейна собствена инициатива, като в немалка част от случаите те се появяват като реакция на експлицитни или имплицитни искания на други институции като ЕП, Съвета, Европейския съвет и др. Доколкото Комисията запазва дискреционната си власт единствено над съдържанието на предложението си, някои автори дори смятат, че решението да се законодателства на европейско ниво се превръща в „поделена отговорност между институциите.“*

Авторът разглежда същността на квази-монополното право на законодателна инициатива на ЕК в широк и в тесен смисъл и извършва обзор на промените в сферата на иницирането на законодателството, като във фокус е въпросът *дали става дума за поделена отговорност* и каква е ролята на всеки от факторите върху институционалните промени. Това е много сериозна задача с изключително обемен корпус от източници, според мен **достойна за самостоятелна дисертация.**

Изяснява се тезата, че с Договора от Лисабон институционалният баланс се запазва и правото на ЕП/Съвета да иницира законодателство остава само „непряко“. В допълнение Договорът от Лисабон разширява „непрякото“ право на законодателна инициатива към гражданите на ЕС (чл. 11 (4) ДЕС), като определя, че „най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да приканят Комисията да представи подходящо предложение в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза.“ Авторът обосновава виждането, че Европейската гражданска инициатива (ЕГИ) не накрънява квази-монопола на ЕК върху правото на инициатива. Подобно на „непрякото“ право на законодателна инициатива, предоставено на ЕП и на Съвета, чрез ЕГИ гражданите не могат да задължат Комисията да иницира законодателно предложение. Инициативата 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.

**Институциите:** неформалните правила, които, с предоставянето на огромни правомощия на ЕП, Съвета и Европейския Съвет, водят до значителна промяна в регламентираното от Договорите **формално упражняване на правото на законодателна инициатива от страна на ЕК.** Показано е, че само в ограничен кръг от случаи предложенията представляват нови инициативи на Комисията, докато в по-голямата си част те са резултат от адаптиране на общностното законодателство към определени развития (35%); международни задължения, поети от Съюза (31%); отговор на изразено искане от други институции (17%); или изискване по силата на първичното или вторично законодателство (12%)

**Нормативните идеи:** записването на **субсидиарността** в Договорите е от особено значение, защото легитимира позицията на онези, които считат, че ЕС трябва да прави по-малко, но по-добре. Като основна причина за въвеждането на принципа в европейския законодателен процес се сочи демократичният дефицит, съответно необходимостта от ограничаване на упражняването на законодателните правомощия на европейско равнище в полза на упражняването им на национално (и регионално) равнище.

**Прави се извод, че и други актьори също са се сдобили с правомощието да определят законодателния дневен ред в ЕС - ЕП, Съветът, Председателството, Европейският съвет, гражданите на ЕС и дори националните парламенти посредством засилената им роля в контрола на принципа на субсидиарност.** Вярно е наблюдението, че като че ли в името на успеха се ограничава амбициозността на предложенията на Комисията, но това е цената на „сложността на вземането на решения в една модерна система“, каквато е Съюзът.

**Четвъртата част е посветена на ИБ в контекста на законодателните процедури.** Проследява се как посредством Договорите държавите установяват определени законодателните процедури, регулиращи взаимоотношенията на институциите в законодателната сфера. Впоследствие, използвайки неяснотите в Договорите, европейските институции създават неформални правила, регламентиращи практическото функциониране на процедурите. И накрая, нормативните идеи придават стандарти на политическото действие и се използват за легитимиране на опитите за по-стриктна регламентация на неформалните процедури (триалози чрез съотнасяне към тяхната уместност).

**Може да се сподели изводът за известно „размиване“ на отговорностите и на разделителните линии между институциите и техните правомощия, а оттук и на установеното между тях равновесие.** Днес изглежда, че трите институции в рамките на „институционалния триъгълник“ на ЕС все повече споделят, отколкото разделят предоставените им правомощия.

Както вече подчертах, работата е прецизна, езикът е точен, отсъстват проблеми от стилистичен характер. Затова моите бележки ще са в посока допълнителна аргументация и по-конкретни анализи в светлината на по-нататъшната работа на дисертанта.

Представява интерес аргументацията на автора за позицията на Съда на ЕС спрямо изследваната динамика. Например в частта, обсъждаща институционалния баланс в контекста на законодателната инициатива, дисертантът подчертава, че *Комисията притежава квазимонопол върху правото на законодателна инициатива в ЕС, но не разполага с квазимонопол върху идеите за законодателство* – и потвърждава с числа твърдението си. Същевременно практиката показва, че необходимостта от законодателно уреждане на един проблем на наднационално равнище често се разкрива благодарение на практиката на Съда по конфликтни въпроси с трансграничен характер. В този смисъл практиката на Съда осветява, привлича вниманието на ЕК върху полета, нуждаещи се от наднационално решение.

Бих препоръчала на автора в бъдещата си работа да вземе предвид и тези действия със значение за институционалния баланс.

### 3. Заключение

- Дисертацията предлага интердисциплинна оценка на баланси и демонстрира възможностите на интердисциплинния анализ в европейските изследвания.
- Дисертацията е цялостно изследване на институционалната динамика. Авторът успява да свърже в единна конструкция аспекти на институционалния анализ, несъмнено представляващи поотделно теми за дисертационно изследване – като ЕГИ, политизация на изпълнителната власт, законодателната инициатива и роля на ЕК в законодателната дейност и др. Обработен е огромен обем актове и специализирана литература, за да се анализират факторите, определили ИБ в статика (нормативно) и в динамика.

Авторефератът е представен в срок и изготвен в съответствие с приетите стандарти.

**Аргументираната в становището висока оценка за научните приноси в дисертацията ми дават основание убедено да препоръчам на членовете на научното жури да присъдят степената „доктор“ на Десислава Моллова.**

24 май 2015

Проф дпн Нели Огнянова