# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ДНЕВНИЯ РЕД НА ЕС

**Виктор Михайлов**[1]

## Резюме

Настоящата статия разглежда ролята и взаимодействието на две от ключовите институции на Европейския съюз в процеса на определяне на дневния ред. Институционалната рамка на ЕС е така изградена, че макар институциите да са самостоятелни, те трябва да работят съвместно, за да създават и прилагат политиките. Ето защо, политическият процес на ЕС е зависим не само от правомощията на отделните институции, но в голяма степен и от отношенията между тях. Разработката цели, от една страна, да представи особеностите на институционалната рамка, предопределяща специфичния начин на формиране на приоритетите на ЕС, а, от друга, да запознае читателя с въздействието, което оказват върху този процес чрез своите правомощия и политическо влияние Европейският съвет и Европейската комисия – водещите институционални актьори при определяне насоките на развитие на Съюза. Анализът на механизмите, по които се определя дневния ред на ЕС, ще спомогне и за по-добро разбиране на развитието и перспективите на европейската интеграция.

**Ключови думи:** Европейски съюз, политически дневен ред, определяне на дневния ред, Европейски съвет, Европейска комисия

## Abstract

The article examines the contribution and the interaction between two key institutions of the European Union in the agenda-setting process. The institutional framework of the EU is constructed in a manner that drives the institutions, even though they are independent, to work together in order to make and implement policies. That is why the EU political process is dependent not only on the powers of all institutions but to a great extent as well on the relationship between them. The aim of this paper is, on one hand, to present the specifics of the institutional framework, defining the way priorities are set in the EU, and, on the other hand, to get the reader acquainted with the impact on this process by the European Council and the European Commission. Analyzing the mechanisms by which the agenda of the EU is set will contribute to a better understanding of the development and the prospects for European integration as a whole.

**Key words:** European Union, political agenda, agenda-setting, European Council, European Commission

## Въведение

Всеки индивид, група или социално образувание е изправено пред проблеми и въпроси, които се нуждаят от решение. Ограничените времеви и материални ресурси принуждават субектите да изградят динамична система от приоритети, подредени в йерархия, съобразно вниманието, което получават от тяхна страна, и съобразно възприятията за тяхната значимост. Тази система от приоритети се определя като „дневен ред“. Процес на определяне на дневния ред се наблюдава във всяка политическа система от най-малката до най-голямата, от най-простата до най-сложната[2]. Европейският съюз не прави изключение от този принцип.

[1] **Виктор Михайлов** е докторант в Катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“, viktor_mihaylov@mail.bg

[2] Cobb R., Ross J., Ross M. (1976) Agenda Building as a Comparative Political Process - The American Political Science Review Vol. 70, No. 1: 126-138

Изследванията на същността и процеса на определяне на дневния ред водят началото си от интереса към ролята на масовите медии и тяхното въздействие върху обществото. Първоначалният предмет на изследване се съсредоточава предимно върху процеса на прехвърляне на значимост и разпознаваемост на дадени теми от дневния ред на медиите в дневния ред на обществото[3]. Постепенно фокусът се разширява и се разпростира и върху дневния ред на политическите институции. Първите изследвания от такъв характер се правят в Съединените щати и отчитат особеностите на местната федерална система, като се фокусират върху дейността на Сената, Президентската институция, Върховния съд и др.[4]

В последствие теорията на дневния ред започва да се прилага и спрямо политическия процес в други държави. Отделно поле на изследване се явява и определянето на политическия дневен ред в международна среда, разработвано през призмата на теорията на международните отношения.

От своя страна, интересът към дневния ред на институциите на Европейския съюз е сравнително ново явление, което предполага и по-ограничен брой трудове, засягащи тази проблематика. В тях обаче се подчертават спецификите на процеса на определяне на дневния ред, дължащи се на уникалната институционална структура, на разпределението на правомощията, както и на особената природа на Съюза. Тези специфики не позволяват спрямо ЕС безкритично да се приложат теоретичните модели, валидни както за националната държава, така и за международните организации, а налагат един специфичен и различен дискурс.

Академичната литература в това поле се обогатява, но остава сравнително ограничена по обем. Цялостен анализ по отношение определянето на дневния ред на ЕС предлагат няколко автори, сред които Peters[5], Pollack[6] и Princen[7]. Sebastiaan Princen фокусира научноизследователските си усилия върху изграждането на теоретичен модел, описващ и обясняващ процесите на определяне на дневния ред в Европейския съюз, различните канали на въздействие и прилаганите от участниците в процеса стратегии. Princen е автор и на единствения към този момент монографичен труд, изследващ в цялост определянето на дневния ред на Съюза.[8]

### 1. Определянето на дневния ред като елемент от политическия процес на ЕС

Разглеждайки определянето на дневния ред като етап от политическия процес, следва да изясним съдържанието на този процес. Най-утвърденият и предпочитан в академичната литература схематичен модел на политическия процес е под формата на опростен цикъл, съставен от пет отделни етапа – определяне на дневния ред, формулиране на политики, вземане

[3] McCombs M. (2005) *A Look at Agenda-setting: past, present and future, Journalism Studies, Volume 6, Number 4, 2005, pp. 543-557*

[4] Baumgartner F. (2001) Political Agendas в Smelser N. and Baltes P. (eds.) International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: 288–291

[5] Peters, B. G. (1994) Agenda□setting in the European community в Journal of European Public Policy, 1:1, 9-26

[6] Pollack M. (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. International Organization, 51, pp 99-134. doi:10.1162/002081897550311;

[7] Princen S., Rhinard M. (2006) Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union в Journal of European Public Policy, Vol. 13, Issue 7, 1119-1132; Princen S. (2007) 'Agenda-setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research', Journal of European Public Policy, Vol. 14, No. 1, 2007, pp. 21-38; Princen S (2011), 'Agenda-setting Strategies in EU Policy Processes', Journal of European Public Policy, Vol. 18, No. 7, 2011, pp. 927-943; Princen S. (2013) 'Punctuated Equilibrium Theory and the European Union', Journal of European Public Policy, 20(6), 2013, pp. 854-870;

[8] Princen S. (2009) - Agenda-Setting in the European Union, Palgrave Studies in European Union Politics

на решения, прилагане и оценка.[9] Така, определянето на дневния ред се явява само един начален етап от по-дълъг и изключително сложен процес.

**Етапи на политическия цикъл и тяхното съдържание[10]**

| Етап от политическия цикъл | Свързани дейности |
|---|---|
| *Определяне на дневния ред* | Въвеждане на въпроси, идеи и проблеми до вниманието на политическите актьори |
| *Формулиране на политики* | Постигане на съгласие по целите и решенията, определяне на алтернативите |
| *Вземане на решение* | Да се приеме или не решение, определяне на инструментите за въздействие |
| *Прилагане* | Предприемане на съгласуваните действия, работа в срокове, налагане на санкции |
| *Оценка* | Измерване на резултатите, въздействието, ефективността и ефикасността |

Класическата постановка, разглеждаща вземането на решения в една политическа система като цикъл от последователни етапи, може да се приложи успешно и спрямо политическия процес на ЕС. Общите принципи на определяне на дневния ред са валидни и за политическата система на Съюза. Въпреки това институционалната рамка съдържа значителни особености, които придават немалко специфики, различаващи го от сродните процеси във вътрешнополитически план.

Стъпвайки на класически за теорията на дневния ред дефиниции, Versluis, Keulen и Stephenson предлагат следното определение по отношение на политическия дневен ред в ЕС: „Наборът от въпроси, които са обект на сериозно разглеждане в институциите на ЕС“.[11]

Именно институциите на ЕС са основните актьори при определяне на дневния ред. Всяка от тях е със самостоятелно значение в процеса, като има свои приоритети в йерархията на дневния ред и различна възприемчивост по отношение на неговото съдържание. Институционалната рамка на ЕС е така изградена, че макар институциите да са самостоятелни, те трябва да работят съвместно, за да създават и прилагат политиките. Ето защо, политическият процес на ЕС е зависим не само от правомощията на отделните институции, но в голяма степен и от отношенията между тях. Отношения, които често се ръководят от съперничество, но и от желание за сътрудничество.[12] Така, определянето на общия политически дневен ред на Съюза се явява преди всичко резултат от динамичното и сложно взаимодействие между тези институции и в голяма степен изисква постигане на консенсус между тях.

[9] Така в Versluis E., van Keulen M., Stephenson P. (2010) Analyzing the European Union Policy Process, Palgrave Macmillan: 235-239
Wallace H., Pollack M., Young A. (2010) Policy-Making in the European Union, Oxford University Press: 46-48
[10] По Versluis E., van Keulen M., Stephenson P. (2010) Analyzing the European Union Policy Process, Palgrave Macmillan, стр. 238
[11] Пак там: 109
[12] Chalmers D., Davies G., Monti G. (2014) European Union Law (Third Edition), Cambridge University Press: 60

От друга страна, особената природа на Съюза създава политическа система на много нива, в която освен институциите в процеса на формулиране, приемане и изпълнение на политиките активно участват държавите-членки, а в някои случаи и регионалните власти.[13] Princen приравнява мащабите на европейската интеграция със съдържанието на политическия дневен ред – според него степента на европейска интеграция е еквивалентна на „обхвата на въпросите, с които се занимава Европейският съюз, и на начина по който се подхожда към тях“. Подобно на цялостния ход на европейската интеграция, съдържанието на дневния ред на ЕС също е обвързано с въздействието както на наднационалните фактори, така и на националните правителства. Изследванията на този процес показват, че не може категорично да се изведе доминиращ фактор – важна роля за въвеждането на теми в политическия дневен ред на ЕС играят както наднационалните актьори, така и правителствата на държавите-членки.[14]

Всички тези особености предпоставят необходимостта отблизо да се изследват механизмите, които са в основата на определянето на дневния ред на Съюза.

## 2. Механизми на определяне на дневния ред на ЕС

### 2.1. Модел на Princen

Съществуващите модели и интерпретации на процесите на определяне на дневния ред на ЕС почиват на класическите постановки, като вземат предвид особеностите на политическата система и се адаптират към тях.

Така, например, Princen предлага модел в три стъпки, които всеки въпрос следва да премине, за да успее да се превърне в част от дневния ред за приемане на решения на ЕС.[15] Първата стъпка от този модел напомня на потока на политиките, описан и в класическия за теорията на дневния ред модел на Kingdon. На този етап даденият въпрос все още не е част от дневния ред на ЕС, но е достигнал до дневния ред на определена транснационална експертна мрежа. Тази мрежа е съставена от експерти в определена област (политици, служители на институции, представители на интереси, изследователи, журналисти), които споделят общи разбирания за политиките и проблемите в тях, както и за възможните алтернативи за справянето с тези проблеми. За да се развие този първи етап, е необходимо да съществува относително широк консенсус между експертите в мрежата кои са важните въпроси в тази сфера. Макар че на този етап дебатът може да се нарече европейски, той все още не е дебат на ЕС.

Вторият етап започва, когато политически актьори от ЕС възприемат този въпрос и развият дебат по него вътре в институциите – така той навлиза в управленския дневен ред на Съюза. Въпросите могат да навлязат в управленския дневен ред по три канала в зависимост от субекта, който ги въвежда. При първия канал това се прави от страна на национални групи, държавни служители и политици. Вторият канал се реализира, когато някоя от институциите на ЕС възприеме въпроса и сама го въведе в управленския дневен ред. Най-често в тази роля влиза Европейската комисия, чиито правомощия й осигуряват добри възможности да инициира въпроси във връзка с дневния ред на Съюза. Третият канал минава през дейността на международни организации, които служат като арени, на които първоначално се повдига

[13] Lelieveldt H., Princen S. (2011) The Politics of the European Union, Cambridge University Press: 180
[14] Princen, S. (2009) Agenda-Setting in the European Union: 6, 160-161
[15] Пак там: 151-156

определен въпрос и в последствие прелива и в дневния ред на ЕС. Твърде често тези канали не си противостоят, а се допълват и оказват общо въздействие върху определянето на дневния ред на ЕС.

Третият етап по същество представлява успешното преминаване на въпроса от управленския в дневния ред за приемане на решения, след като политическите актьори, които го подкрепят, успеят да преодолеят потенциалните блокади от страна на противниците му в институциите или на държавите-членки. Навлизането в управленския дневен ред като цяло се осъществява значително по-лесно, отколкото преминаването му в дневния ред за приемане на решения, тъй като предполага единствено поставянето му на дискусия. Навлизането му в дневния ред на ЕС за приемане на решения обаче може да се сблъска със съпротива под формата на хоризонтални и вертикални блокади. Хоризонталните блокади представляват възпиращи действия от страна на политически опоненти вътре в институционалната структура на Съюза, които ограничават достъпа на даден въпрос до дневния ред за приемане на решения. От друга страна, в случая на т. нар. вертикални блокади става дума за съпротива от страна на държавите-членки, които не желаят Съюзът да играе допълнителна роля в дадена сфера и да разполага с повече от вече предоставените с Договорите правомощия.

Тази теза се застъпва и от Peters, който отбелязва, че наличието на множество точки на достъп създава относителна лекота за навлизане на един въпрос в системния дневен ред на (тогавашната) Европейска общност. За сметка на това обаче големият брой потенциално конкурентни актьори в системата води до силна фрагментация на институционалната структура и затруднява неговото последващо придвижване поради опасността от блокиране.[16] Ето защо, за успешно определяне на дневния ред на ЕС е необходимо да се постигне консенсус между водещите институционални актьори по отношение на необходимостта да се отдели внимание на даден въпрос.[17]

### 2.2. Процес на определяне на дневния ред на високо и на ниско равнище

Princen и Rhinard[18] разглеждат още един аспект на тази теоретична рамка, като въвеждат разделение между определянето на дневния ред на ЕС чрез политически процес на високо равнище и чрез политически процес на ниско равнище. От една страна, въпросите достигат дневния ред на ЕС „отгоре“, чрез държавните и правителствени ръководители във формати като срещите на Европейския съвет, а от друга страна, въпросите могат да навлязат в дневния ред и „от долу“, тоест чрез служители и експерти, които формулират нови политически решения на ниско ниво – например в работните групи на Съвета и в експертните групи на Комисията.

За да изградят своя модел, Princen и Rhinard се опират на друга класическа теоретична рамка, предложена от Cobb, Ross и Ross, като заимстват разделението на четири етапа на развитието на един въпрос от дневния ред и го адаптират спрямо особеностите на Съюза.

[16] Peters, B. G. (1994) Agenda□setting in the European community в Journal of European Public Policy, 1:1, 9-26: 11, 17
[17] Princen S. (2009) - Agenda-Setting in the European Union, Palgrave Studies in European Union Politics: 41
[18] Princen S., Rhinard M. (2006) Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union в Journal of European Public Policy, Vol. 13, Issue 7, 1119-1132

**Особености на двата пътя за определяне на дневния ред**

| Етап от развитието на един въпрос от дневния ред | Чрез политически процес на високо равнище | Чрез политически процес на ниско равнище |
|---|---|---|
| *Инициране* | От страна на политически лидери заради политически значимо събитие | От страна на професионалната общност по експертни съображения |
| *Конкретизиране* | Формулиране на политически консенсус в Европейския съвет | Формулиране на конкретни и технически предложения за политики в експертни групи и работни формати |
| *Разширяване* | В посока на по-ниски нива на вземане на решения в ЕС | В посока на по-високи нива на вземане на решения в ЕС |
| *Достъп* | Чрез създаване на рязък политически импулс | Чрез поетапно надграждане |

**3. Институционални арени в процеса на определяне на политическия дневен ред на ЕС**

Ако Хикс еднозначно посочва, че „правото да определят политическия дневен ред и правоприлагането на политиките на ЕС се поделя между правителствата на ЕС и ЕК“[19], то на базата на богат емпиричен материал Princen представя една по-усложнена картина, достигайки до извода, че „процесът на определяне на дневния ред се простира далеч отвъд дейността на Комисията и ако желаем да установим защо определени въпроси стават значими, а други – не, трябва да погледнем отвъд Комисията като актьор и да се обърнем към процесите и факторите, които оформят политическия дневен ред“[20]. Според него в баланса между институционалните играчи, националните държави и представителствата на интереси не може еднозначно да се открои водещ актьор, който определя политическия дневен ред на Съюза. Анализът показва, че в огромния брой случаи следва да се говори не за решаващото въздействие на един единствен актьор, а за коалиции от актьори, които определят дали един въпрос ще бъде въведен в дневния ред и колко внимание ще получи. Тези коалиции могат да включват представители на държавите-членки, на Комисията, членове на Европейския парламент, представители на националните парламенти, групи за натиск на национално или европейско равнище, както и изследователи и учени, журналисти и медии и др.

Тази теза може да се интерпретира и като едно от проявленията на сложните взаимодействия, обуславящи управленските процеси в ЕС, често описвани като „управление на много нива“, които се опитват да балансират между множество интереси и съществено различават процесите на създаване на политики в Съюза от тези в националните държави. Тази особеност превръща ЕС в политическа система с много точки на достъп за актьорите, които биха искали да инициират нови или да изменят насоката на съществуващите политики.

[19] Хикс С. (2007) Политическата система на Европейския съюз, Издателство „Парадигма“: стр. 92
[20] Princen S. (2007) ‘Agenda-setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research’, Journal of European Public Policy, Vol. 14, No. 1, 2007, pp. 21-38: 23

Ето защо, изчерпателното проследяване на генезиса на дневния ред на ЕС, протичащ в не малка степен и по неформални канали, е трудна и обемна задача, граничеща с невъзможното. За да преодолеем това изследователско предизвикателство, можем да разгледаме тезите на Хикс и Princen като интерпретации на този процес в тесен и в широк смисъл. В тесния смисъл, дефиниран от Хикс, първостепенните актьори, въздействащи върху формирането на политиките и законодателството на Съюза, са държавите-членки (преди всичко в рамките на Европейския съвет) и Европейската комисия.

### 3.1. Роля на Европейския съвет

Създаден през 1974 година като неофициална платформа, събираща държавните и правителствени ръководители на държавите-членки, Европейският съвет получава формалния статут на институция едва с Договора от Лисабон, който го причислява към една от седемте институции на Съюза. Макар да няма пряко участие в законодателния процес, а формалните му правомощия да са твърде ограничени, Европейският съвет може да се определи като институцията, която в най-голяма степен определя посоката и скоростта на европейската интеграция. Той „дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети“ (чл. 15, параграф 1 от ДЕС). Така, със своя авторитет и политическа тежест Европейският съвет се превръща в основен фактор, насочващ и формиращ политическия дневен ред на Съюза.

Макар заседанията на Европейския съвет да са закрити за обществеността, политическата воля на институцията намира израз в приеманите заключения, които в голяма степен отразяват и обсъжданите теми. В тези заключения се очертават значимите за ЕС цели, действията и средствата за тяхното постигане. По същество си заключенията представляват политически документ, който оказва безспорно, макар и неформално, въздействие върху Европейската комисия като инициатор на законодателството, както и върху останали институции и органи на Съюза.

По отношение на своето въздействието върху дневния ред на Съюза позицията на Европейския съвет в институционалния дизайн на ЕС е сравнявана с позицията на институциите, намиращи се на върха на институционалната пирамида във вътрешнополитически план – министерски съвет в държавите с парламентарна система или президент в държавите с президентски или полупрезидентски режим[21]. До върха на тази политическа пирамида обичайно достигат ограничен брой най-значими въпроси. От друга страна, преобладаващият обем от рутинни и оперативни въпроси остава прерогатив на многобройните органи, намиращи се на по-ниско ниво в политическата система на ЕС.

Тази естествена ограниченост на дневния ред на Европейския съвет до въпроси от жизненоважно значение за дългосрочното развитие на Съюза, както и сравнително малкият брой годишни заседания (за 2014 година, например, Европейският съвет провежда 7 заседания и една неформална среща[22]), не позволява институцията да изземе формалната роля на Комисията като основен инициатор на политики, макар да оказва безспорно и определящо въздействие върху нея. Заключенията на Европейския съвет често съдържат призив за приемане на законодателни актове в определени сфери. Макар Комисията да не е длъжна да се

[21] Carammia M., Timmermans A., Princen S., Alexandrova P. (2012) Analyzing the Policy Agenda of the European Council - Perspectives on Europe, Vol. 42 Issue 2: 41-46

[22] European Council, Public Register - http://register.consilium.europa.eu/

съобрази с тях, тя ги разглежда като политически обвързващи[23] и рядко могат да се открият случаи, в които категорично да ги е отхвърлила или игнорирала.[24]

Важен за работата на Европейския съвет е въведеният с договора от Лисабон пост на постоянния председател. Той се избира с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет за мандат от две години и половина, който може еднократно да бъде подновен. В своята дейност председателят изпълнява ключови функции както по отношение на дневния ред на институцията, така и по отношение на връзката на Европейския съвет с другите институции на Съюза и постигането на общ политически дневен ред за цялото обединение. Негова задача е да спомага за постигането на консенсус между членовете на Европейския съвет, да насочва дейността на институцията, да гарантира приемственост в работата и да осигурява подготовката и последващите действия след срещите на Европейския съвет. По своя преценка може да свика извънредно заседание на Европейския съвет и така да насочи вниманието към определена тема от дневния ред и въздейства върху йерархията от приоритети на ЕС. Постоянният председател представя доклад пред Парламента след всяка среща и работи за подобряване на сътрудничеството с Комисията – по същество нелека задача, дължаща се на конкурентните отношения между двете институции за водещата роля на първостепенен определител на дневния ред на ЕС.[25]

В дейността на Европейския съвет в значителна степен е изразено и въздействието на външни фокусиращи събития върху динамичната и често реактивна природа на дневния ред. Така, например, дневният ред на неформалната среща на Европейския съвет, провела се през февруари 2015 г., изцяло се трансформира под отзвука на терористичните нападения в Париж. Първоначалният замисъл бе срещата на върха да разгледа бъдещето на еврозоната, но въпросът бе изместен от атентатите в редакцията на сатиричното списание Charlie Hebdo, изборите в Гърция и влошаването на ситуацията в Източна Украйна[26].

Актуален пример, онагледяващ катализиращата роля, която фокусиращите събития могат да окажат върху политическия дневен ред на ЕС, е миграционната политика на Съюза и по-специално имигрантският поток от Северна Африка през Средиземно море. Непрестанната поредица от инциденти с бежанци, опитващи се да прекосят морската граница на Съюза, често завършват с многобройни жертви. Трагичният характер на тези събития поддържа през годините въпроса като елемент от дневния ред на Съюза, издигайки го и до най-високо политическо ниво[27], въпреки нежеланието на част от страните членки да финансират спасителни операции в Средиземноморието заради опасенията си, че така ще се стимулира бежанският поток[28].

Потенциалът на подобни инциденти да предизвикат разместване в йерархията на дневния ред пролича особено силно на 19 април 2015 година, когато преобърнал се кораб с бежанци отне живота на над 800 души, превръщайки се в най-смъртоносната катастрофа от подобен тип на външните граници на Съюза. Събитието предизвика незабавна обществена реакция, призоваваща за по-тясно координирана политика на ЕС по въпросите на миграцията,

[23] Ponzano P., Hermanin C., Corona D. (2012) The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?, Studies & research 89 / Notre Europe: 43
[24] House of Lords, European Union Committee (2008) Initiation of EU Legislation, 22nd report of Session 2007-08: 26
[25] Chalmers D., Davies G., Monti G. (2014) European Union Law (Third Edition), Cambridge University Press:91-92
[26] http://www.euinside.eu/bg/subjects/february-european-council-2015-a-wholemilk-summit, посетен на 27 март 2015 г.
[27] Виж например Заключенията на Европейския съвет от 24/25 октомври 2013 г.
[28] Могерини размаха пръст на страните в ЕС заради трагедията с бежанците (19 април 2015) - http://news.ibox.bg/news/id_352817976

която ангажира политически актьори на най-високо ниво[29]. Европейският комисар по вътрешните работи и миграцията Димитрис Аврамопулос определи случилото се като „брутално напомняне, че са необходими смели мерки за справяне с кризата с имиграцията“[30]. Ден след инцидента върховният представител на ЕС по външна политика Федерика Могерини обяви, че проблемът ще бъде обсъден на извънредно заседание на Съвета по външни работи[31]. От своя страна, Председателят на Европейския съвет Доналд Туск също оповести, че ще свика извънредна среща на върха на ЕС[32]. Сякаш най-удачна илюстрация за значението на това фокусиращо събитие е коментарът на телевизионния канал Euronews: “Проблемите са сложни, но, след като още 650 мигранти загинаха в Средиземноморието, имиграционният въпрос не може повече да бъде замитан от дневния ред на ЕС“.[33] В крайна сметка, под напора на събитията бежанският въпрос се превръща от елемент, търсещ място в дневния ред, в тема, извън която дневен ред не съществува. Жан-Клод Юнкер обобщава в своето обръщение „За състоянието на Съюза“: „Независимо какво пише в работните програми или законодателния дневен ред: Основният приоритет днес е и трябва да бъде справянето с бежанската криза“.[34]

Представените примери илюстрират високата чувствителност, която Европейският съвет демонстрира по отношение на външни за институционалните актьори фокусиращи събития. Тази чувствителност се дължи преди всичко на политическия характер на институцията, която е предопределена да бъде фактор, задаващ импулсите на развитие на Съюза. В този смисъл, при настоящата институционална архитектура на ЕС, Европейският съвет е и ще бъде логичната арена, на която ключовите представители на държавите-членки могат да съгласуват своята реакция и да достигнат до съвместни решения по въпроси от дневния ред, които не търпят отлагане.

### 3.2. Роля на Европейската комисия

Способността на Комисията да определя насоките на европейската интеграция е обект на горещи спорове в академичната литература. Привържениците на междуправителствената теория разглеждат ЕК единствено като представител на интересите на големите държави-членки, чиято ограничена роля се състои в изготвянето на технически издържани предложения за политики и посредничество между членките на ЕС за по-ефективни преговори, като институцията обаче няма пряко и независимо въздействие върху резултатите от тези преговори. От своя страна, неофункционалистите смятат, че наднационалните институции имат значително самостоятелно въздействие върху политическия процес на ЕС, като правото на законодателна инициатива на ЕК и значителният й експертен потенциал позволяват на институцията да защитава собствени интереси и да предопределя в значителна степен общите

[29] Urgent meeting of EU ministers called after tragic new turn in migrant crisis (19 април 2015) - http://www.euronews.com/2015/04/19/urgent-meeting-of-eu-ministers-called-after-tragic-new-turn-in-migrant-crisis/

[30] ЕС обсъжда поредната трагедия с бежанци в Средиземно море (20 април 2015) - http://glasove.com/svqt/50581-vynshnite-ministri-ot-es-shte-obsydqt-porednata-tragediq-s-bejanci-v-sredizemno-more

[31] Могерини размаха пръст на страните в ЕС заради трагедията с бежанците (19 април 2015) - http://news.ibox.bg/news/id_352817976

[32] Туск обмисля извънредна среща на върха на ЕС заради кризата с имигрантите (20 април 2015) - http://news.ibox.bg/news/id_749444266

[33] Фейсбук страница на телевизионния канал Euronews, 19 април 2015 г., https://www.facebook.com/euronews/photos/a.234076628109.138056.101402598109/10153004109728110/?type=1&theater

[34] State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity - http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm

рамки на последващия дебат по политиките. Една трета гледна точка се опитва да помири двете крайни твърдения, като посочва, че влиянието на Комисията и на другите наднационални актьори зависи от институционалната среда и предпочитанията на всички въздействащи страни. В този смисъл актьорите, които имат правомощия да изменят или отхвърлят предложенията на Комисията (например държавите-членки и ЕП), могат да действат като въздържащ фактор по отношение на възможностите на Комисията да задава дневния ред на Съюза.[35]

Безспорно Комисията следва да се разглежда като ключов фактор в политическия процес на ЕС, който присъства и въздейства във всеки един негов етап, в това число и в стадия на определяне на дневния ред. Тази важна роля е резултат от предвидените в Договорите правомощия на институцията. Договорите постановяват, че Комисията „допринася за общия интерес на Съюза и приема подходящи инициативи в тази насока“ и „поема инициативите за годишно и многогодишното планиране на съюза“ (чл. 17 от ДЕС). Комисията има правомощия да инициира политическия процес по няколко различни начина – изготвя предложения за законодателство, изготвя проекта за бюджет на ЕС и може да стимулира общия политически диалог чрез инструменти като белите и зелени книги.[36]

За разлика от вътрешнополитическата уредба на държавите-членки, където законодателната инициатива обичайно принадлежи на парламента, в законодателния процес на ЕС Комисията разполага с почти пълен монопол върху нея. Според тълкуването на Съда на ЕС правото на инициатива включва определянето на предмета, целите и съдържанието на законодателното предложение.[37] В общия случай законодателният процес на ЕС може да бъде стартиран единствено по предложение на Комисията, тя изготвя проектите за законодателни актове и при определени условия има право да ги оттегля и изменя. Тази важна роля на институцията е поверена от държавите-членки с разбирането, че един неутрален наднационален орган по-добре би представлявал общия интерес, а по-малките държави-членки виждат в законодателния монопол на Комисията своеобразен гарант срещу влиянието на големите държави върху политическия процес и налагането на тяхното разбиране за съдържанието на дневния ред на Съюза.[38]

Монополът върху законодателната инициатива е най-силният инструмент на Комисията, който я превръща в мощен актьор по отношение на политиките на ЕС и в първостепенен определител на дневния ред. Разполагайки с правото на законодателна инициатива, Комисията следователно разполага и с правото на политическа инициатива.[39] В крайна сметка, именно това нейно правомощие й дава властта „да подбира измежду многото идеи за законодателство, които постъпват от другите дялове на системата и извън нея, и да определя приоритетите“.[40] Въпреки това самата Комисия не отъждествява монопола си върху законодателната инициатива с монопол върху идеите, които задвижват процеса. Тя разглежда своята роля като актьор, който „пресява идеите, отсъжда измежду конкуриращи се интереси и прави преценка с оглед на

[35] Häge F., Toshkov D. (2011): Anticipating Resistance: The Effect of Member State Preferences on the European Commission's Agenda-Setting Activity. Limerick Papers in Politics and Public Administration 11, 1, University of Limerick: 1-2

[36] Chalmers D., Davies G., Monti G. (2014) European Union Law (Third Edition), Cambridge University Press: 72-73

[37] European Parliamentary Research Service (2015) At a glance – The European Commission’s right to withdraw a legislative proposal

[38] House of Lords, European Union Committee (2008) Initiation of EU Legislation, 22nd report of Session 2007-08: 44

[39] Allerkamp D. (2010) Who Sets the Agenda? How the European Council and the Team Presidencies Are Undermining the Commission’s Prerogative, ECRP SG EU –Porto, Portugal, June 24-26: 2

[40] House of Lords, European Union Committee (2008) Initiation of EU Legislation, 22nd report of Session 2007-08: 46

общия европейски интерес“. На тази база тя има отговорността да „направи финалния избор дали да инициира законодателство и, ако да, то в какъв момент и с какво съдържание“.[41]

Все пак, следва да се отчете, че макар ЕК да упражнява правото си на законодателна инициатива автономно, то през последните години този монопол ерозира, тъй като други институции (Европейският парламент и Съвета), а вече и гражданите на ЕС чрез Европейската гражданска инициатива, имат правото да приканят Комисията да упражни своето правомощие. Тези искания не са правно обвързващи, но поставят Комисията под „значителен натиск“[42] и обикновено в духа на сътрудничество, характерен за взаимоотношенията между институции на ЕС, Комисията се съобразява с тях.[43]

Внимание заслужава бележката на Чернева-Моллова, че „въз основа на неформалното влияние, оказвано от тези институции, може да се изведе заключението, че монополът върху законодателната инициатива не е равносилен на монопол върху идеите“.[44] Данни на самата Комисия показват, че в едва 5% от случаите, в които институцията е използвала правото си на законодателна инициатива, това са били нови автономни инициативи, идващи от самата Комисия.[45] Така, твърде често подборът и оформянето на идеите се състоят с помощта и дори натиска от страна на редица други институционални и извънинституционални фактори.

В противовес на тази теза е застъпеното от Хикс мнение. Той също приема, че Комисията няма монопол върху информацията и експертните знания, но посочва, че при подходящи условия тя може да формира политическия дневен ред като „манипулира асиметриите между държавите членки“ и „като поставя на масата нови политически идеи“[46]. Според Хикс ЕК има свободата да формулира политическите въпроси по начин, чрез който смята за най-вероятно да получи подкрепа в законодателния процес. Така той приравнява ЕК към въведените от Kingdon „политически предприемачи“, тъй като тя подбира политиките, които отговарят на интересите й и ограничава възможните варианти за избор за правителствата.[47]

Именно тези възможности на Комисията да ограничава и подбира, да формулира и преформулира предложенията за политики е запазена и при прилагането на Европейската гражданска инициатива. В този смисъл, дори гражданите да имат възможност да предложат и рамкират дадена идея за политика, Комисията запазва своето правомощие да я отхвърли или преформулира по удобен за нея начин.

Най-важният документ, който съдържа дневния ред на Комисията и предопределя в значителна степен и дневния ред на Съюза, е нейната годишна работна програма, съставена въз основа на диалога между Комисията, Европейския парламент и държавите-членки. Така институцията се стреми да получи предварителна подкрепа за планираните от нея инициативи и политики. Чрез своята работна програма Комисията подготвя прилагането на практика на политическите приоритети, определени от нейния председател.[48]

---

[41] Пак там: 87
[42] Vogiatzis N. (2013) Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? в European Journal of Legal Studies, Vol. 6, Issue 1, p. 91-107
[43] Попова Ж. (2011) Право на Европейския съюз, издателство Ciela, стр. 250
[44] Чернева-Моллова Д. (2014) Тенденции в упражняването на правото на законодателна инициатива на Европейската комисия в Докторантски сборник 2014, т. 1. София: издателство „Изток-Запад“: 130
[45] Ponzano P., Hermanin C., Corona D. (2012) The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?, Studies & research 89 / Notre Europe: 2
[46] Хикс С. (2007) Политическата система на Европейския съюз, Издателство „Парадигма“: 91
[47] Пак там: 304
[48] http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/work-programme/index_bg.htm

### 3.3. Взаимодействие между Европейския съвет и Европейската комисия при определяне на дневния ред на ЕС

Договорът от Лисабон не предвижда правомощия на Европейския съвет в законодателната сфера, като в общия случай формално оставя почти пълен монопол върху законодателната инициатива в ръцете на Комисията. Също така, съгласно чл. 17, ал. 3 от ДЕС, Комисията следва да „изпълнява своите задължения при пълна независимост“, като „членовете на Комисията не могат да искат, нито да приемат инструкции от никое правителство, институция, орган, служба или агенция“. Според някои изследователи обаче съществува сериозна разлика между разпоредбите на Договорите и ролята на Европейския съвет de facto, която замъглява баланса на правомощията между двете институции при иницииране на законодателство. Взаимоотношенията на двете институции често се определят от неформални правила и практики, които са превърнали Комисията от независим инициатор на законодателство в реактивен такъв.[49] Това особено ясно пролича по време на кризата в Еврозоната и се потвърждава с емпирични данни, които сочат, че нормите на първичното право на практика не са пречка Европейският съвет да въздейства върху определянето на законодателния дневен ред на Съюза.[50]

Bocquillon и Dobbels предлагат два теоретични подхода, които целят да обяснят същността на отношенията между Европейския съвет и Комисията в тази сфера – подход принципал-агент и подход на съвместното определяне на дневния ред. Те разглеждат тези идеални модели като две крайни точки, между които на практика, в зависимост от конкретния казус, се позиционира взаимодействието между двете институции.

От една страна, те прилагат теорията за връзката между принципал и агент, която поставя двете институции в йерархическа зависимост – Европейският съвет действа в ролята на принципал, който делегира правомощия на Комисията да ръководи законодателния процес и да следи за прилагането на неговите решения. Според авторите обаче този подход не е способен достатъчно пълноценно да опише сложната връзка между двете институции по отношение на определянето на дневния ред, която често е двупосочна и не се характеризира единствено с движение отгоре-надолу. Затова те предлагат и втори подход, който отчита, че позициите на двете институции се влияят взаимно, а отношенията им приемат формата на взаимноизгодно сътрудничество, което води до съвместно определяне на дневния ред. Двете институции се нуждаят една от друга, за да могат да осъществят идеите си. За разлика от Европейския съвет Комисията разполага със значителен експертен и административен капацитет, което й позволява ефективно да трансформира общите политически насоки в конкретни законодателни предложения. От своя страна, Комисията се нуждае от подкрепа на най-високо политическо ниво за собствените си инициативи, което е важен източник на легитимност в последващите преговори със законодателите.[51]

В своето изследване Bocquillon и Dobbels доказват, че когато определянето на дневния ред е в следствие на мащабни криза или извънредни ситуации (фокусиращи събития) отношенията между Европейския съвет и Комисията протичат предимно в съответствие с

[49] Чернева-Моллова Д. (2014) Тенденции в упражняването на правото на законодателна инициатива на Европейската комисия в Докторантски сборник 2014, т. 1. София: издателство „Изток-Запад“: 138-139

[50] Bocquillon P., Dobbels M. (2013) An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting в Journal of European Public Policy, DOI:10.1080/13501763.2013.834548

[51] Пак там: 5-9

подхода принципал-агент. Когато обаче определянето на дневния ред протича чрез политически процес на ниско ниво, съществуват повече възможности да се приложи подходът на съвместното определяне на дневния ред.[52]

**Заключение**

Определянето на политическия дневен ред е сложен и често неформален процес, в който се сблъскват очакванията на множество актьори. В многопластовия контекст на политическата система на Европейския съюз този процес е допълнително усложнен и зависим от фактори на национално и наднационално равнище, както и от многобройните интереси, представени в институциите на Съюза. Въпреки това могат да се открояят водещи актьори, които имат ключово значение за насоките на развитие на европейското обединение. От една страна, основен импулс за дългосрочното развитие на Съюза оказва преди всичко Европейският съвет. От друга страна, почти пълният монопол върху законодателната инициатива, с който разполага Европейската комисия, я превръща в друг значим фактор, въздействащ върху определянето на дневния ред. Основният извод на настоящата статия е, че макар неизбежно да съществуват случаи на напрежение и съревнование в сложните взаимоотношения между двете институции, като цяло между тях доминира сътрудничеството, предопределено в значителна степен от високото ниво на взаимна зависимост.

[52] Пак там: 14-15