

УЧАСТИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОМИТОЛОГИЯ – НОВИ ОТГОВОРНОСТИ

Вихър Георгиев

Participation of the Republic of Bulgaria in the Comitology Procedures – New Responsibilities – by Vihar Georgiev¹.

In this study an attempt will be made to outline the historical development of the legal regulation towards the comitology procedures in the Republic of Bulgaria, analyzing the strengths and weaknesses of the legislative framework. In addition, some results from the practice of participation of representatives of the Bulgarian public administration in the proceedings of the comitology committees will be summarized.

Въведение

На 1 януари 2007 г. по отношение на Република България влезе в сила Договорът за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз². От този момент за Република България възникнаха съответните права и задължения на член на Европейската общност (ЕО), Евратом и Европейския съюз (ЕС)³.

¹ Vihar Georgiev is a doctoral student at the Department of European Studies, Sofia University /Bulgaria/. In his research he focuses on the procedures referred to as 'comitology'. e-mail: viharg@yahoo.com

² Подписан на 25.04.2005 г., обн., ОВ L 157, 21.6.2005 г., ратифициран от Народното събрание на Република България на 11.05.2005 г. – ДВ, бр. 40 от 12.05.2005 г. Издаден от Министерството на външните работи, обн., ДВ, бр. 103 и 104 от 20.12.2006 г., в сила от 1.01.2007 г. при условията на чл. 2 от Договора, попр., бр. 97 от 23.11.2007 г.

³ Темата се разглежда още от етапа на асоцииране на Република България към ЕС (вж. например Танчев 1997). Добър анализ на предизвикателствата във връзка с присъединяването на държавите от Централна и Източна Европа е направен още в Jacobsen 1997. Систематичен преглед на правната уредба на присъединяването с оглед и на институционалната рамка в държавите кандидатки за членство е направен в Kochenov 2005.

Наред с другите свои права и задължения Република България придоби и правомощията на член на ЕС относно процедурите, свързани с контрола върху приемането от Европейската комисия на актове по изпълнението на общностното законодателство, известни още като процедури по комитология.

Участието в процедурите по комитология е важен елемент от съдържанието на членството в ЕС, защото осигурява защитата на интересите на държавите членки на Съюза в процеса на изпълнение на общностното законодателство, като в същото време отчита спецификата на наднационалния подход в процеса на взимане на решения⁴. Процедурният аспект е важен именно защото регулира участието в обсъждането и съответно защитата на разнопосочните интереси на държавите членки⁵.

В настоящото изложение ще бъде направен опит за проследяване на историческото развитие на нормативната уредба в Република България във връзка с процедурите по комитология, като се анализират силните и слабите страни на релевантната правна уредба. В допълнение ще бъдат обобщени някои резултати от практиката от участието на представители на държавната администрация в заседанията на комитетите по процедурите по комитология.

1. Правна уредба на участието на Република България в процедурите по комитология

1.1. Общностноправна уредба

Изследването на общностната правна уредба на процедурите по комитология е важно именно защото те предоставят форум за решаване на проблеми чрез един нов, адаптивен процес на координация

⁴ Lindseth 2001, p. 148.

⁵ Значението на процедурите за вземане на решения в контекста на защита на интересите на държавите членки е разгледано подробно по отношение на Съвета на ЕС в Kerremans 2005, Lewis 2000. По отношение на процедурите по комитология Sismans 2008 отбелязва въпроса за „технократизацията“ на процеса на вземане на решения като отклонение от принципите на общностния метод на правно регулиране.

на интереси и вземане на решения в етапа на изпълнение на общностното законодателство⁶.

Исторически решението на Съвета от 13 юли 1987 г. (87/373/СЕЕ) е първият акт, който систематизира процедурата по комитология. Предвиждат се три вида комитети – комитети за управление, консултативни комитети и комитети за регулиране, както и няколко допълнителни варианта на процедурата за всеки вид комитет. Така създадената система от процедури търпи критики относно сложността, непрозрачността на процедурите и липсата на възможност за участие на представители на Европейския парламент (ЕП) в тях.

Критиките от страна на парламента се засилват след влизане в сила на ДЕС – Парламентът вече като законодателен орган не приема изключването му от процедурите по комитология. Стига се до компромисно решение на Съвета от юни 1999 г. (1999/468/ЕС)⁷. В решението се систематизират приложните полета на всеки вид комитет с оглед на регулираните обществени отношения; намаляват се подвидовете процедури; предвижда се право на информация и предоставяне на мнение от страна на Парламента, както и достъп на обществеността до документи, включително и изготвянето на годишен доклад за работата на комитетите, който се публикува от Комисията.

Последното изменение на решението⁸ от 2006 г. е свързано с нова разпоредба в чл. 5а относно т.нар. процедура по регулиране с контрол (англ. scrutiny). Процедурата предвижда за първи път правомощие за Парламента да блокира предложените от Европейската комисия актове по изпълнение на общностното законодателство, прието по реда на процедурата по чл. 251 ДЕО (съвместно взимане на решения от Съвета и Парламента)⁹. Причината за въвеждането на новата разпоредба е изискването на ЕП да получи реални правомощия в процедурите по комитология по отношение на посочените актове. Средство за постигане на тази цел се оказва натискът, уп-

⁶ Joerges et al. 2002.

⁷ Обн., ОВ L 184, 17.7.1999 г.

⁸ Решение на Съвета 2006/512/ЕС, обн. ОВ L 200, 22.7.2006 г.

⁹ Повече относно историческото развитие на правната уредба на процедурите по комитология в Георгиев 2007.

ражняван от ЕП чрез приемането на законодателство с определен срок на действие¹⁰.

Основен интерес представляват разпоредбите на чл. 7 от Решение 1999/468/ЕС. Предвижда се приемането на процедурен правилник на всеки отделен комитет въз основа на типов процедурен правилник, съставен от Комисията¹¹. Типовият процедурен правилник ни позволява да анализираме общностноправната уредба на процедурите по комитология във връзка с националните правила *in concreto*.

Свикването на заседание на съответния комитет, съставянето на дневния ред и уведомяването на членовете на комитета са все правомощия на негови председател¹², който по реда на чл. 3–5 на Решение 1999/468/ЕС винаги е представителят на Комисията. Срокът за изпращане на документите до представителите на държавите членки е 14 дни преди заседанието, но в неотложни случаи се допуска намаляването на срока до не по-малко от 5 календарни дни; в допълнение е възможно в условия на изключителна спешност да не се спази и 5-дневният срок¹³. Както ще стане ясно, това институционално решение има огромно практическо значение за работата на комитетите.

Председателят има още едно важно правомощие – да отлага гласуването по дадена точка от дневния ред по своя преценка или по искане на представители на отделна държава членка в случай, че съответният представител не е получил документите по въпроса в установения срок. В случая на искане от представител на държава членка обаче комитетът може с обикновено мнозинство да продължи с гласуването поради спешността на въпроса.

Що се отнася до формата на представителство на държавите членки, се предвижда, че всяка държава членка се представлява от едно физическо лице, което може да бъде съпровождано от други експерти от държавата членка само при изрично разрешение от председателя на комитета¹⁴. Допуска се една държава членка да

¹⁰ Christiansen et al. 2006, p. 13.

¹¹ Обн. ОВ С 038, 06.02.2001 г.

¹² Чл. 1–3 от типовия процедурен правилник.

¹³ В типовия процедурен правилник се посочват по-конкретно заплаха за човешкото здраве или здравето на животни.

¹⁴ Пак там, чл. 6.

представлява на заседанието на съответния комитет максимум още една държава членка.

Присъствието на експерти или представители на трети страни и международни организации се разрешава от председателя на комитета.

Типовият процедурен правилник допуска използването и на писмена, неприсъствена процедура за вземане на решение от комитета¹⁵. В този случай липсата на становище против предлаганата мярка или изразяване на позиция „въздържал се“ в предвидения срок за отговор води до прилагането на принципа за мълчаливо съгласие. Приложими са и разпоредбите относно съкращаването на сроковете поради неотложност на въпроса. Всяка държава членка си запазва правото да поиска разглеждане на въпроса с обикновена, присъствена процедура.

Важно значение има и уредбата относно протоколирането на заседанията. Протоколът се съставя от председателя на комитета и се изпраща на членовете за отбелязване на поправки и забележки¹⁶. Въз основа на приетия протокол председателят съставя доклад до Европейския парламент, в който се описва всяка точка от дневния ред и се посочва резултатът от гласуването по нея, без обаче да се отбелязват позициите на отделните държави членки. Нещо повече, във връзка с осигуряване правото на достъп до документи изрично се посочва¹⁷, че обсъжданията на членовете на комитета са поверителни.

В заключение, на всяко заседание председателят изготвя списък на представителите на държавите членки и съответните ведомства, от които произхождат¹⁸.

Така очертаната общностна правна уредба предпоставя редица особености на националната регулация на участието в процедурите по комитология. Следва да се уреди на първо място процедурата за подготовка на позицията за участие в заседанието на съответния комитет и да се определи ред за упълномощаване на представител на

¹⁵ Пак там, чл. 9.

¹⁶ Пак там, чл. 11.

¹⁷ Пак там, чл. 14.

¹⁸ Пак там, чл. 12.

съответната държава за участие в конкретното заседание, натоварен с определен мандат. Това е необходимо, за да бъде представена легитимна и съобразена с интересите на държавата членка позиция по разглежданите въпроси. Тези въпроси са предмет на националната правна уредба на координационния механизъм за участие в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.

1.2. Национална правна уредба

1.2.1. Правна уредба до присъединяването към ЕС

Началото на правната уредба на участието на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз е свързано с подписването на Договора за присъединяване на 25 април 2005 г.¹⁹ България получи статус на активен наблюдател в институциите на Европейския съюз и участва в процедурата за информиране и консултиране за приемането на определени решения и други мерки в периода, предхождащ присъединяването²⁰.

На 7 юли 2005 г. Министерският съвет на Република България приема Постановление № 145 на МС от 7.07.2005 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз²¹, с което са уредени правомощията на съответните държавни органи по въпросите на Европейския съюз във връзка с процеса на присъединяване.

Според постановлението „Министерският съвет ръководи и осъществява политиката на Република България като държава членка на Европейския съюз“²². Създава се Съвет по европейска интеграция²³, който определя стратегическите направления за разработване

¹⁹ Симеонов et al 2005.

²⁰ Размяна на писма между Европейския съюз и Република България и Румъния относно процедурата за информиране и консултиране за приемането на определени решения и други мерки в периода, предхождащ присъединяването, обн., ОВ L 157, 21.6.2005 г.

²¹ Обн., ДВ, бр. 58 от 15.07.2005 г., отм., бр. 35 от 27.04.2007 г., в сила от 27.04.2007 г.

²² Чл. 1, ал. 1 на ПМС № 145 от 2005 г.

²³ Пак там, чл. 6.

на политики, свързани с интеграцията на Република България в Европейския съюз. Към Съвета по европейска интеграция се създава Съвет за координация и мониторинг²⁴, който „одобрява позициите за заседанията на работните групи към институциите на ЕС и дава предложения за тяхната актуализация, с изключение на позиции по въпросите на общата външна политика и политика за сигурност и европейската политика за сигурност и отбрана“²⁵.

Към Съвета за координация и мониторинг функционират работни групи съгласно приложение 3 към постановлението. Работните групи, *inter alia*, „разработват проекти на позиции, които се представят в работните групи и комитетите към институциите на Европейския съюз“²⁶.

Чл. 13 от постановлението предвижда две процедури за одобряване на проектите на позиции за съответното заседание на работните групи и комитетите към Европейската комисия и на работните групи към Съвета на Европейския съюз с оглед на характера на разглеждания въпрос. Когато въпросът се отнася до „прилагането на законодателство и политики, без да води до създаване на такива“, то ръководителят на съответната работна група „уведомява предварително членовете на Съвета за координация и мониторинг за позициите и за резултатите от заседанието на комитета“²⁷. От посочения текст става ясно, че с оглед на предметен критерий се прави разграничение на въпросите, а оттам и на процедурата за одобряване на проект за позиция. Ключът към разбиране на текста на чл. 13, ал. 2 от постановлението е текстът на следващата ал. 3:

„(3) Когато позицията по ал. 1 се отнася до изработване на законодателство и политики на Европейския съюз, проектът на позиция се утвърждава от ресорния министър или от упълномощен от него заместник-министър и се одобрява окончателно от Съвета за координация и мониторинг. В случай на противоположни станови-

²⁴ Пак там, чл. 8.

²⁵ Пак там, чл. 9, ал. 1, т. 1.

²⁶ Пак там, чл. 10, ал. 5, т. 3.

²⁷ Пак там, чл. 13, ал. 2.

ща Съветът за координация и мониторинг предлага на Съвета по европейска интеграция да одобри позицията по ал. 1.“

От сравнителния анализ на двете разпоредби и прилагане на логическо тълкуване достигам до извода, че чл. 13 представлява *lex specialis* по отношение на общата разпоредба на чл. 9, ал. 1. т. 1 от ПМС № 145 от 2005 г. Това е така, защото чл. 13 се отнася само до работните групи и комитетите към Европейската комисия и на работните групи към Съвета на Европейския съюз. В този случай придобива смисъл и предметното отграничаване, направено в чл. 13. Налага се изводът, че по силата на чл. 13, ал. 2 ръководителят на съответната работна група е оправомощен да утвърждава позицията за участие в заседание на комитет „към Европейската комисия“ в случаите, когато само се прилага съществуващо общностно законодателство.

Необходимо е да се направи уточнението, че никъде в текста на ПМС № 145 от 2005 г. не се използва легалното определение „комитология“. Поради това следва да се приеме, че законодателят има предвид и процедурите по комитология, когато говори за комитети „към Европейската комисия“.

Така можем да заключим, че позициите за участие в заседания по процедурите по комитология се одобряват от съответния ръководител на работна група в случаите, когато не се създава ново законодателство или политики. В случаите, когато разглежданият въпрос води до създаването на ново законодателство или политики, следва позицията за заседанието да се утвърди от съответния ресорен министър или заместник-министър и да бъде одобрена окончателно от Съвета за координация и мониторинг.

Постановлението предвижда експертите, които участват в съответните заседания, да се определят от ресорните министри или от ръководителите на водещите проблематиката администрации²⁸.

Според постановлението експертът се задължава да представлява българската позиция по разглеждания въпрос и да действа само в рамките на одобрената позиция. След приключване на заседанията в срок от един ден експертът изпраща доклад на съответния министър и на секретариата на Съвета за координация и мониторинг. Докла-

²⁸ Пак там, чл. 16.

дът съдържа кратко резюме и аналитична част с изводи и препоръки по най-важните въпроси и постигнатите резултати²⁹. Предвижда се създаването на специализирана компютърна система за целите на постановлението³⁰, както и правната възможност съгласуването на материалите по европейските въпроси и свикването на заседания на работните групи да се извършва и по електронен път чрез използване на електронен подпис³¹.

Видно е, че в ПМС № 145 от 2005 г. законодателят не е прецизен в правната уредба на координацията за участие в заседанията по процедурите по комитология. Не се разграничават процедурите по комитология като принципно различен етап от процеса на вземане на решения в Европейския съюз. Процедурите, уредени в чл. 13 от постановлението, изискват прилагане на логическо и системно тълкуване³² за изясняване на техния смисъл в контекста на *разпределението на правомощията на компетентните държавни органи по определяне на позиции* за съответните заседания.

Разбира се, следва да се отчете новостта на урежданите обществени отношения, както и липсата на практически опит по участие в различните работни формати в рамките на процеса на вземане на решения в Европейския съюз, развивали се еволюционно над 50 години.

ПМС № 145 от 2005 г. бележи първия етап от участието на Република България в процедурите по комитология. Въпреки своите недостатъци постановлението позволява ефективното разпределение на правомощията и отговорностите на българската държавна администрация в този етап на активна подготовка за членство.

Безспорно опитът на българската администрация от участие като активен наблюдател в процедурите по комитология е изиграл своята роля за следващия етап в развитието на правната уредба.

²⁹ Пак там, чл. 17.

³⁰ Пак там, чл. 18.

³¹ Пак там, чл. 20.

³² Вж. Бояджиев 2005.

1.2.2. Правна уредба след началото на членството

Постановление № 85 на МС от 17.04.2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз³³ заменя ПМС № 145 от 2005 г. С постановлението се установява нова структура на координационния механизъм, която се основава на предходни координационни механизми, както и на проучване на координационните механизми в други държави членки.

Томов et al 2007³⁴ очертава основните промени в координационния механизъм през 2007 г.:

- Децентрализация при вземането на решения – преобладаващата част от рамковите позиции за участие в заседанията на различните работни формати на институциите на ЕС се приемат от съответните работни групи;
- Опростяване на координационния механизъм – предвиждат се три нива за вземане на решения – работна група, Съвет за европейски въпроси, Министерски съвет;
- Промяна в структурата на работните групи – работните групи са структурирани с оглед на политиките на ЕС;
- Промяна на видовете документи, които се одобряват в рамките на координационния механизъм – приемат се рамкови позиции, позиции³⁵ и указания.

За първи път ПМС № 85 от 2007 г. въвежда легално определение за понятието „комитология“:

„Комитология“ е процесът на упражняване на изпълнителните правомощия на Европейската комисия чрез комитети.³⁶

Основно значение в координационния механизъм за участие в процедурите по комитология по ПМС № 85 от 2007 г. имат работните групи.

³³ Обн., ДВ, бр. 35 от 27.04.2007 г., в сила от 27.04.2007 г., изм., бр. 53 от 10.06.2008 г., бр. 64 от 18.07.2008 г., в сила от 1.07.2008 г.

³⁴ Томов et al 2007, стр. 77–78.

³⁵ ПМС № 85 от 2007 г., § 1, т. 2 и т. 3 от ДР.

³⁶ Пак там, § 1, т. 4 от ДР.

Рамковите позиции за заседанията по комитология се съгласуват в съответната работна група и в случай, че е постигнато съгласие в работната група, се утвърждават от ресорния заместник-министър или заместник-председател на държавна агенция, съответно на комисия. В случай че няма постигнато съгласие по рамковата позиция в работната група, въпросът се разглежда на заседания на Съвета по европейски въпроси. Само в случаите, когато не е постигнато съгласие в Съвета по европейски въпроси или проектът на рамкова позиция се отнася до приоритетни въпроси от национално значение, проектът за рамкова позиция се внася за разглеждане на заседание на Министерски съвет³⁷.

За участие в заседанията по комитология се изготвят указания, които са в съответствие с приетите рамкови позиции³⁸. Указанията се изготвят от водещото ведомство съгласно приложение № 3 на ПМС № 85 от 2007 г., подпомагано от съответните работни групи. Указанията се утвърждават от ръководителя на работна група и/или от ресорния заместник-министър, заместник-председател на държавна агенция или на комисия³⁹.

Предвидено е специално правомощие за дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи – при определени обстоятелства да прави изменения и допълнения на указанията за участие в заседанията по комитология. Тези изменения се съгласуват с водещото ведомство, съответно с ръководителя на работна група.

Съответният координиращ министър определя българските експерти, които участват в заседанията по процедурите по комитология⁴⁰. От своя страна, Съветът по европейски въпроси определя списък от контактни лица относно рамковите позиции на Република България по въпросите, които се разглеждат в процедурите по комитология⁴¹.

³⁷ Пак там, чл. 11, ал. 1.

³⁸ Пак там, чл. 12, ал. 1.

³⁹ Пак там, чл. 12, ал. 2.

⁴⁰ Пак там, чл. 3, ал. 2, т. 6.

⁴¹ Пак там, чл. 6, ал. 1, т. 6.

Посочената регулация на координационния механизъм по отношение на участието на Република България в процедурите по комитология се характеризира с по-голяма систематичност, отколкото регулацията по ПМС № 145 от 2005 г. Основната работа по подготовка и одобряване на рамковите позиции и указанията за участие в заседания по комитология се извършва в работните групи. Другите компетентни органи по координационния механизъм – Съветът по европейски въпроси, дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи, дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет – имат по-скоро допълваща и спомагателна роля.

Водещо значение за работата на работната група има ръководството на водещото ведомство. Това е така по няколко причини. На първо място именно ръководителят на водещото ведомство предлага поименния състав на работната група⁴². Към членовете на работната група се поставят принципните изисквания да са „с практически и теоретични познания в съответната област и владеещи поне един от работните езици на Европейския съюз“⁴³.

Подготовката на проект за рамкова позиция за въпрос по процедурите по комитология също се извършва от водещото ведомство. Отново водещото ведомство изготвя указанията, „подпомагано от работните групи“.

На практика единствената възможност за неприемане на становището на водещото ведомство по отношение на рамковата позиция е отнасянето на въпроса до Съвета по европейски въпроси. Това е възможно в случаите, когато не е постигнато съгласие в работната група или когато въпросите не попадат „единствено в сферата на компетентност на водещото проблематиката ведомство“⁴⁴. В случаите, в които Съветът по европейски въпроси не е постигнал съгласие по проекта на рамкова позиция, или рамковата позиция се отнася до въпроси „от национално значение“, то проектът се внася за разглеж-

⁴² Пак там, чл. 7, ал. 1.

⁴³ Пак там, ал. 5.

⁴⁴ Пак там, чл. 11, ал. 1, т. 2.

дане на заседание на Министерския съвет. По този начин ПМС № 85 от 2007 г. се стреми да уреди процедура за решаване на разногласия (поради противоречиви интереси) между участниците в работните групи или в Съвета по европейски въпроси относно съдържанието на рамковите позиции.

Що се отнася до указанията за участие в заседанията по процедурите по комитология, единствената възможност за намеса е разгледаното правомощие на дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи да измени указанията, но само при съгласуване с водещото ведомство.

Възниква въпросът: целесъобразно ли е такова съсредоточаване на правомощия във водещото ведомство по отношение на процедурите по комитология? Според мен отговорът е „по-скоро да“ по няколко причини.

На първо място, работните групи имат достатъчно възможности да окажат влиянието си върху изработването на рамкови позиции. В случай че съществуват разногласия в работната група по конкретния въпрос, то преписката ще бъде разгледана от Съвета по европейски въпроси, респективно от Министерския съвет. Единственото отстъпление от този принцип е второто основание в чл. 11, ал. 1, т. 2 – въпроси, „които попадат единствено в сферата на компетентност на водещото проблематиката ведомство“ – в този случай не е необходимо съгласието на работната група. При всички хипотези на чл. 11, ал. 1, т. 2 обаче дирекция „Координация по въпросите на Европейския съюз и международните финансови институции“ в администрацията на Министерския съвет или дирекция „Европейски съюз“ на Министерството на външните работи могат да отнесат въпроса за разглеждане в Съвета по европейски въпроси.

По отношение на указанията за заседания смятам, че е напълно целесъобразно те да бъдат изготвяни от водещото ведомство. Това е така, най-вече защото указанията не могат да противоречат на вече приетата рамкова позиция, което поставя водещото ведомство по-скоро в условия на обвързана компетентност, отколкото на оперативна самостоятелност. Другият основен довод се състои в практическата невъзможност за по-широкообхватно съгласуване на указа-

нията поради липсата на време за реакция, както ще стане ясно и в следващата част от изложението.

2. Практически измерения на участието в процедурите по комитология⁴⁵

От датата на членството на Република България в Европейския съюз представители на българската администрация участват в над 230 комитета в процедурите по комитология⁴⁶. За изминалите почти две години вече е натрупан значителен опит от участието в тези процедури. Тук ще бъдат обобщени изводи от проведените дискусии и срещи с участници в координационния механизъм, представляващи непосредствено Република България или участващи в различните работни групи по чл. 7 на ПМС № 85 от 2007 г.

В рамките на проведените дискусии⁴⁷ се очертаха няколко проблема, свързани с участието на български представители в процедурите по комитология.

2.1. Слаба подготовка на представителите

Слабата подготовка е съществен, макар и не основен проблем за представителите на българската администрация.

Освен това по-често се съобщава за слабости на езиковата подготовка, което води до невъзможност за пълноценно участие и от-

⁴⁵ Авторът благодари на д-р Калоян Симеонов и д-р Людмила Хъмчева за оказаното съдействие при събиране на мнения и становища по темата от представители на държавната администрация, както и за направените критични бележки.

⁴⁶ List of Comitology Committees assisting the European Commission, February 2008.

⁴⁷ Бяха проведени неструктурирани интервюта с двама служители на Министерство на земеделието и храните, четирима служители на Министерството на икономиката и енергетиката, двама служители на Министерството на транспорта, трима служители на Министерството на околната среда и водите. Всеки от тях е участвал многократно в процедурите по комитология, както и в заседания на комитетите към Съвета на ЕС и в работните групи по подготовката на законодателните предложения към Европейската комисия.

разяване на позицията на Република България в процедурите по комитология. Този проблем е преодолим и си заслужава да се обсъди включването на конкретни, императивни изисквания за нивото на езикова подготовка поне по английски език, който е и основният работен език в процедурите по комитология⁴⁸.

За съжаление в някои случаи българските представители нямат и достатъчна експертна подготовка за участие в заседанията по комитология. Това включва непознаване на технически и правни въпроси на националната регулация по съответния въпрос, както и непознаване на особеностите на съответната процедура по комитология. В редица случаи представителите не са в състояние да определят фазата от процеса на вземане на решения в Европейския съюз, в която са участвали (бъркат се работни групи към Европейската комисия по подготовка на законодателни предложения с комитети по комитология). Въпросът за експертната подготовка е тясно свързан и с въпроса за устойчивостта на кадрите в държавната администрация в периода след датата на членството⁴⁹.

Това налага да бъде отправена обща препоръка за въвеждането на определени критерии (общи и/или секторни) за избор на представители на Република България в процедурите по комитология, за да се избегнат подобни неблагоприятни последици.

2.2. Лингвистични трудности

Като изключим слабата езикова подготовка, допълнително препятствие пред българските представители се оказва липсата на навременен превод на български език на документите в процедурите

⁴⁸ Според проучване на Egeberg et al 2003, p. 12 в 68% от случаите на заседания на комитети е наличен превод от 7–9 езика на 3–4 основни езика.

⁴⁹ Nunberg 2000, pp. 314–315, предупреждава за рисковете от напускането на служителите, участвали в процеса на преговорите за присъединяване поради търсенето в частния сектор на служители с подобни знания и умения. World Bank 2001 отбелязва, че дълбочината на политическите назначения в българската администрация води до значително текучество при смяна на правителството, а оттам – до загуба на институционална памет и стабилност.

по комитология⁵⁰. Това затруднява процеса по отстраняване на терминологични и граматически неточности в превода на проекта, което се отразява на качеството на превода на окончателния акт на ЕК.

В някои случаи се съобщава за фрапантни грешки, които водят до противоречива или дори *contra legem* правна уредба. Това са случаите, в които превод на български език изобщо не е бил наличен на заседанията на комитета, или е бил представен едва на последните заседания. При откриване на грешки се налага публикуването на *corrigendum* (поправка на акта по изпълнение), което само по себе си също отнема време. По този начин за някои количествени мерки в областта на Общата селскостопанска политика например се създава временна празнота в правото, което е недопустимо.

Повече от очевидно е, че преводът на български език на проектите на документи в процедурите по комитология не е каприз на българската администрация. Често спецификата на използваната терминология е неразбираема дори за квалифицираните юристи-лингвисти на Европейската комисия. Изходът от ситуацията е само един – по-навременен превод на предложенията, за да могат да се отразят забележките на националните ни експерти.

2.3. Логистични трудности

Допълнителен проблем е времето за подготовка преди заседанията на комитетите. Egeberg 2003⁵¹ посочва, че в 55% от случаите времето за получаване на документите преди заседанието е седмица, а в 31% от случаите – ден или два предварително. Налице е съществено отклонение от принципа, установен в чл. 3, §1 от типовия процедурен правилник (14 дни преди заседанието). Това означава, че според представителите на Европейската комисия почти всички въпроси в заседанията по комитология са спешни.

⁵⁰ Вж. по този въпрос Best et al 2008, р. 246. Допълнителни предизвикателства са липсата на точен превод на някои термини на български език, както и слабата подготовка на преводачите.

⁵¹ Пак там, р. 6 – р. 10.

Българските експерти също съобщават за изключително кратки срокове за подготовка преди заседанието. Като правило указанията за участие се координират в работната група по електронна поща. Българските представители твърдят, че в много случаи срокът за уточняване на указанията е един работен ден преди заседанието. Очевидно е, че в подобни кратки срокове не може да бъде осъществено задълбочено обсъждане и оценка на въздействието на предлаганата мярка по изпълнението.

На последно място заслужава да се отбележат някои особености на стила на работа на председателите на комитети. Както стана ясно в първата част на изложението, това винаги е представител на съответната генерална дирекция на Европейската комисия. Няколко български представители съобщават за „арогантно“ поведение на председателя на комитета. Съобщава се и за случаи, в които предложението на Комисията се представя като единственото възможно, защото всички други варианти биха противоречали на *acquis communautaire*⁵².

Подобни критики следва да бъдат проучени задълбочено от Европейската комисия, защото такива недоразумения влошават качеството на процеса по изпълнение и не са в интерес на Общността. Би било изключително полезно да се направи преглед на документо-оборота в процедурите по комитология, за да се осигури повече време за запознаване с документите преди заседанията. По този начин ще се улесни и подобри работата не само на българската администрация, а и на администрациите на другите държави членки, които не разполагат с достатъчен административен капацитет⁵³.

⁵² Вж. Egeberg et al 2007, р. 16 относно влиянието на процеса на транспониране на общностното законодателство и различните „шапки“ на националната администрация.

⁵³ Вж. Goetz 2005 относно характеристиката на взаимоотношенията между държавите членки от петото разширяване и институциите на ЕС и влиянието на временните разпоредби преди присъединяването. Panke 2008, р. 25–26, счита, че по-малкият капацитет за участие, *inter alia*, в процедурите по комитология, влияе в по-малка степен на легитимността и ефективността на европейската интеграция, отколкото досега се е предполагало, поради използваните от малките държави членки противовесни стратегии. В същото време изрично се посочва, че някои от

Заклучение

И членството на Република България в Европейския съюз постави нови отговорности пред българската администрация относно подготовката, утвърждаването и представянето на националните позиции в процедурите по комитология.

Правната уредба на координационния механизъм по отношение на участието на Република България в процедурите по комитология, въведена с ПМС № 85 от 2007 г., като цяло е в състояние да осигури последователното отстояване на националните интереси като правомощие на изпълнителната власт⁵⁴. Използваната институционална уредба е целесъобразна с оглед на спецификата на работата по подготовката на участието на Република България в процедурите по комитология.

В практиката по изпълнение на правната уредба по ПМС № 85 от 2007 г. по отношение на процедурите по комитология се забелязват няколко проблемни области. Това са основно слабата езикова и експертна подготовка на някои представители на Република България в заседанията, липсата на навременен превод на български език на документите, както и кратките срокове за подготовка преди заседанието. Отстраняването на тези пречки е предварително и задължително условие за по-пълноценното участие на Република България в процедурите по комитология.

В рамките на настоящото изследване не е възможно да бъде разгледан по-подробно въпросът за това как се определят на практика български позиции и кои са проблемите в този процес, включително по отношение на прозрачността на процеса и представителството на обществения интерес. Тези въпроси ще бъдат предмет на следващо изследване въз основа на по-богат документален и емпиричен материал.

тях, сред които и България, са сред най-неактивните по отношение на използването на тези стратегии.

⁵⁴ Близнашки 1994 разглежда детайлно въпроса за конституционноправните основи на правомощията на изпълнителната власт в Република България. Moravcsik 2002, р. 613 отбелязва, че процедурите по комитология в своята цялост отразяват обществения интерес, макар че няма консенсус за причините за това.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Близнашки, Г. Конституционното положение на правителството. Съвременен право, 1994, № 2, 7–12.
- Бояджиев, Я. Същност на правното тълкуване. Правна мисъл, 2005 1.
- Георгиев, В. Какво е бъдещето на комитологията? *Сборник на Международна научна конференция „Заедно в Европа“*, С., 2007.
- Симеонов, К. и К. Томов. Хармонизиране на българското законодателство с правото на ЕС в контекста на изграждането на необходимия административен капацитет. Публична администрация, 2003, 2.
- Танчев, Е. Конституцията от 1991 г. и приемането на България в Европейския съюз. Съвременен право, 1997, № 6, 32–45.
- Best, E., T. Christiansen and P. Settembri. *The Institutions of the Enlarged European Union: Change and Continuity*. Edward Elgar Publishing, 2008.
- Christiansen, T. and B. Vaccari. The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed? EIPASCOPE 3/2006.
- Egeberg, M., G. Schaefer and J. Trondal. The many faces of EU committee governance. ARENA Working Paper Series: 02/2003.
- Egeberg, M. and J. Trondal. National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked? ARENA Working Paper. No. 17, November 2007.
- Goetz, K. The Candidate States and the EU in *The Member States of the European Union*. Edited by S. Bulmer and C. Lequesne. Oxford University Press 2005.
- Jacobsen, Hanns-D. The European Union's Eastward Enlargement. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 14.
- Joerges, C. and J. Neyer. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. European Law Journal. Volume 3 Issue 3, (2002) Pages 273–299.
- Kerremans, B. Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. Governance. Volume 9 Issue 2, (2005) Pages 217–240
Published Online: 21 Mar 2005.
- Kochenov, D. EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Costum Concubinage? European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 6.

- Lindseth, P. „Weak“ Constitutionalism? Reflections on Comitology and Transnational Governance in the European Union“. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, No. 1 (2001). Pages 145–163.
- Lewis, J. The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy*, 1466–4429, Volume 7, Issue 2, (2000), Pages 261–289
- Moravcsik, A. In Defense of the „Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union“. *Journal of Common Market Studies*, Volume 40 (2002) Issue 4, Pages 603–624.
- Nunberg, B. *Ready for Europe: public administration reform and European Union accession in Central and Eastern Europe*. World Bank Publications, 2000.
- Panke, Diana. The Influence of Small States in the EU: Structural Disadvantages and Counterstrategies, UCD Dublin European Institute Working Paper 08-3, May 2008.
- Smismans, S. New Modes of Governance and the Participatory Myth. *West European Politics*, 1743–9655, Volume 31, Issue 5, (2008), Pages 874–895.
- World Bank. *Bulgaria: the dual challenge of transition and accession*. World Bank Publications, 2001.