

***Ще управлява ли наистина Европа света през 21 век?
(втора част)***

Доц. д-р Борислав Градинаров

Като цяло Европейският съюз бележи нарастващо влияние в икономическо, търговско и политическо отношение. Но той все още е в процес на търсене на собствената си идентичност на международната сцена. Причината е в особената двойствена роля на съюза между тези 27 държави. В сегашните си правни рамки Европейският съюз продължава да се крепи на два привидно несъчетаеми принципа - на наднационалния интеграционен процес и на междуправителствените споразумения. Точно своеобразният компромис между тези две начала е причина той да няма, както споменах по-горе, ясно определена идентичност и да се различава от всички познати преди съюзи, блокове, пактове, конфедерация, федерации и т. н. Това поставя не само въпроса за суверенитета на страните-членки, но и за категоризирането на самото обединение. Европейският съюз не попада в нито една от познатите досега категории, но същевременно е нещо повече от договорно обединение на суверенни държави.¹ В правната теория е общоприето, че макар да не се вмества в нито една от познатите досега категории, той „безспорно е нещо повече от обединение на суверенни държави, свързани с един договор”.²

В определени случаи всичко това може да се възприеме като недостатък. От една страна, ЕС няма собствена юридическа субектност, поради което той действа било чрез общностите, които запазват юридическата си личност, било посредством международни споразумения с държавите-членки. Това ясно проличава и в конструкцията и правомощията на сегашните органи на Европейския съюз. Европейският парламент например е твърде далеч от представата, която обикновено влагаме в това понятие. Със своя изключително пъстър състав (в момента в него заседават 736 депутати, както е предвидено в Договора от Ница, които представляват около 200 национални партии) той може смело да се посочи като реален пример за Вавилонската кула. На всичкото отгоре европарламентът нито може да предлага да се приемат, нито да контролира законодателните актове в общността. Неговите членове често не разполагат с правомощия по ключови за обединена Европа въпроси като този за миграцията, например, или по много от социалните въпроси.

Като че ли силната институция в ЕС е Европейската комисия, защото тя донякъде наподобява ролята на правителство. Тя е единствената, която на общностно равнище има законодателна инициатива, а също и правомощието да следи за неговото прилагане. В някои случаи, ако бъде упълномощена от страните-членки, осъществява и други функции, които изрично са предвидени в договорите за Европейския съюз – например,

преговорите за членство. Европейската комисия е замислена да защитава интересите на съюза и поне формално комисарите ѝ трябва да действат, водени единствено от неговите, а не от националните си интереси.

Истински силната институция в Европейския съюз обаче е Съветът на министрите, съставен от ресорните министри на 27-те държави. Единствено там се вземат окончателните решения, които засягат ключовите моменти от функционирането на общността. Нещо повече, в онези бели полета, където съюзът няма произтичащи от договорите за ЕС правомощия, именно Съветът изпълнява и управленски функции, т. е. той е нещо като съюзно правителство (например в международните отношения). Но в отношенията си с трети страни всяка страна-членка разполага и със самостоятелност, която показва, че трудно може да се говори за единна юридическа личност на съюза.

Особено важна на фона на събитията в Гърция и Кипър от последните месеци е ролята на Европейската централна банка. Може би тя единствена се приближава най-много до функциите на централните банки, познати на национално ниво, но само по отношение на 17-те страни от еврозоната.

Цялата тази двойственост на институциите – общностно и национално ниво, е причина за няколко основни недостатъка. Първият е тромавост на административно-управленските процедури. Дори когато има относителен консенсус, пътят за приемане на една евродиректива е изключително дълъг и неравен. Ключовият фактор тук е Съветът, като представител на държавите-членки. Но по правило Европейската комисия е тази, която предлага даден нормативен акт, след това Съветът трябва да проведе консултации с европарламента и накрая да вземе окончателното решение. След това топката отново се връща в полето на Еврокомисията, която трябва да организира цялата следваща процедура като облече вече взетото решение в изпълнителни мерки. Всичко това създава изключително обемна нормативна база. По различни изчисления тя вече надхвърля 100 хил. страници. А ако тези общностни актове се изчисляват по страниците на Официалния вестник на Европейския съюз, те може да стигнат колосалната цифра от близо 1 млн. страници. Част от тях, разбира се, вече не действат, но само действащото право се събира на около над 200 хил. страници (изчислени по страниците на Официалния вестник на Европейския съюз). Понякога се стига до смешни абсурди. Например в Директива от 1999 г. Брюксел регламентира използването на презервативите в цели 50 страници. Дори има специален документ за това как правилно да се използват ботуши тип „Уелингтън” (това са вид ботуши като част от личното защитно облекло в случаи на бедствия, аварии или терористични атаки).

Вторият момент е раздутият бюрократичен апарат. Според Специален доклад №10 на Европейската сметна палата през 2012 г. в

Европейската комисия работят 33 000 служители.³ Макар да няма точни официални данни какви са съвкупните разходи на всички служители в Европейските институции според някои изчисления за тях се отделят около 6% от съвкупния бюджет на общността. В абсолютни числа това означава 57,6 млрд. евро за седемгодишния период 2014 – 2020 г., или малко повече от 8 млрд. средно на година. Възнагражденията на еврочиновниците започват от около 2300 евро месечно, но тези, които са най-високо в йерархията (например ръководителите на дирекции) достигат месечно възнаграждение до 16 хил. евро. Според базирания във Великобритания евраоскептичен изследователски център „Open Europe” близо половината от служителите в различните институции в ЕС заработват годишно над 80 000 евро.

Това логично преминава в третия проблем – недостатъчната ефективност на администрацията на ЕС, отнесена към цената, която плащат за нея държавите-членки. За да изпълнява своите функции и да покрива разходите си, тази бюрокрация се нуждае от все повече средства, които в крайна сметка се отделят от националните бюджети на държавите-членки. Макар и след съкращенията с около 3%, евробюджетът за следващия седемгодишен програмен период (2014-2020 г.) изглежда внушително – той е в размер на 960 млрд. евро. Едно любопитно сравнение – след бюджетната реформа през 1970 г. първият бюджет на Европейската общност, преизчислен към сегашната валута на съюза, е бил едва 4 млрд. евро. Разбира се по това време и страните-членки са били само шест – Белгия, Холандия, Люксембург, Франция, Германия и Италия. За повечето страни-членки вноските стават все по-обременителни, което се проявява и във все по-тежките преговори за следващите програмни бюджетни периоди, а ефектът от действията на Брюкселската бюрокрация – все по- съмнителен.

Проблемът се утежнява от факта, че Европейският съюз няма пряка връзка с данъчното облагане, нито с политическото представителство или планирането на разходите в отделните страни-членки. Затова и недоволството на гражданите от невинаги адекватните решения и бюджетните преразходи на Брюксел най-напред се насочва срещу националните правителства и „изяжда” вътрешната политическа подкрепа за тях. Към това се добавят и редица нарушения, които Европейската сметна палата непрестанно повтаря в своите годишни доклади - многократно счетоводно отчитане на едни и същи неща от еврочиновниците, стъкмени изчисления, несъответствия между сателитните снимки и субсидиите за селското стопанство, измами в някои държави, включително и в България.

Всичко това поставя все по-настоятелно въпросът за правната основа, която би рационализирала институциите и би легитимирала Евросъюза като единна юридическа личност. За момента подписаният на 13

декември 2007 г. (в сила от 1 декември 2009 г.) Лисабонски договор донякъде решава част от проблемите, но това не е завършеният единен правно-организационен документ, способен да гарантира нужната стабилност и предвидимост на съюза.

Прекаленото забавяне на реформите в евроинституциите може да се отрази негативно върху вътрешните политически и социални процеси, особено в страните от Централна и Източна Европа. Причината е, че в почти всички от тях съществува историческо наследство, което наред с усложнените и непрозрачни правила за вземане на решения от евробюрократите, води до ескалиране на евроскептицизма и национал-популизма в страните-членки.

¹ Виж за повече подробности Попова, Жасмин, „Основи на правото на Европейския съюз”, С., 1997, изд. „Отворено общество”, с .38.

² Пак там, с. 38.

³ Виж „Ефективност на дейностите за развитие на персонала в Европейската комисия”, специален доклад №10/2012, с. 7, на <http://eca.europa.eu>