

НОВИЯТ ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ - ПРИЕМСТВЕНОСТ ИЛИ ЖЕЛАНИЕ ЗА ПРОМЯНА?

Д-р Гергана Рагойкова

*Софийски университет „Св. Климент Охридски“,
Философски факултет, катедра „Европеистика“*

С влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският съвет се превръща в част от институционалната рамка на Европейския съюз. Неговата основна задача е да определя общата политическа насока и приоритетите на европейското обединение. След всяко свое заседание Европейският съвет приема заключения, в които се набелязват конкретни ключови въпроси и се очертават определени действия, които да бъдат предприети, или цели, които да бъдат постигнати. В някои от случаите може да се определи и конкретен срок за постигането на споразумение по даден въпрос или за изготвянето на законодателно предложение. По този начин Европейският съвет въздейства върху програмата на ЕС за политиките и я насочва.

Трансформирането на Европейския съвет в институция е логичният завършек на един дълъг процес на развитие на европейската интеграция, а основните последици от това нововъведение са две. На първо място, приеманите от Европейския съвет актове вече са подчинени на контрола на Съда на ЕС. Втората много важна промяна е въвеждането на поста постоянен председател. Именно тя е и предмет на настоящия анализ.

Идеята за постоянно ръководство на Европейския съвет се основава най-вече на нуждата от гарантиране на последователност и приемственост в изпълнението на решенията на институцията; на по-добрата организация на дейността, както и на ограничаване на възможността от евентуалното използване на ротационното председателство за прокарването на тесни национални интереси от страна на големите държави членки. Въвеждането на поста „постоянен председател“ на институцията има за основна цел да осигури по-силно ръководство и ефективност на работата на Европейския съвет и по-стабилно присъствие на ЕС на международната сцена.

Необходимостта от политическо лидерство на европейско ниво възниква като следствие от три по-цялостни проблема на общността - кризата

на представителството, кризата на договарянето и липсата на общо съгласие при формирането на дневния ред на Европейския съюз. Постоянното председателство на Европейския съвет следва да се разглежда като функционален и целесъобразен отговор и възможен вариант за преодоляването на възникващите проблеми в различните етапи от процеса на вземане на решения и във формирането на политическия дневен ред.

Реформата в системата на ротационното председателство, въведена след влизането в сила на Договора от Лисабон, е продиктувана до голяма степен от промените в цялостната среда на функциониране на Европейския съюз, която модифицира и възприятията на голяма част от държавите-членки относно ефективността и целесъобразността на председателството и в крайна сметка предизвиква все по-нарастващо търсене и нужда от формално, юридически закрепено лидерство.

Правомощията на постоянния председател са регламентирани в член 15, параграф 6 на Договора от Лисабон и се състоят в следното:

- председателства и ръководи работата на Европейския съвет;
- съвместно с председателя на Комисията и въз основа на работата на Съвета по общи въпроси осигурява подготовката и последователността на работата на Европейския съвет;
- работи за сближаването и консенсуса в Европейския съвет;
- представя пред Европейския парламент доклад след всяко заседание на Европейския съвет.¹

Анализиран от функционална гледна точка, потенциалът на постоянния председател да се развива и утвърждава като автономен политически актьор до голяма степен зависи от неговите личностни качества, от умението му успешно да осъществява своите председателски функции, както и от склонността му да „заобикаля“ контролните механизми на държавите-членки.² Успешността на неговия мандат обаче е най-тясно обвързана с предоставените му правомощия и с възможността за по-широко тълкуване на правомощията, без разбира се, да ги превишава.

Заемайки ключовата роля на посредник между държавите-членки, председателят играе важна роля за съгласуването на различните позиции на държавните и правителствените ръководители в Европейския съвет, както и за предлагане на варианти за решения по спорните въпроси. Изключително важна е способността му ефективно да взаимодейства с председателя на Европейската комисия и с представителите на държавите-членки. Тази негова роля се предопределя от характера на процеса на вземане на решения в институцията, основна характеристика на който е формирането на „пакети“ при преговорите. Единствено държавните и правителствени ръководители могат взаимно да балансират изискванията и отстъпките на своите страни и само на това високо равнище е

¹ ДЕС, чл. 15

² Crum, 2009

възможно да се състои конструктивен политически дебат и да се вземат трудни или непопулярни политически решения.³

Както отбелязва първият постоянен председател на Европейския съвет, това са „*малки промени, които обаче заедно и с течение на времето имат потенциала да означават много.*“⁴

Постоянният председател притежава сериозен капацитет да гарантира по-голяма ефективност и прозрачност на Европейския съвет, както и да подобри диалога и съвместната работа с Европейския парламент. Това дава основание да се направи заключението, че персонификацията и „президентизацията“ на Европейския съвет би следвало да доведат до оптимизиране на работата на институцията. Общоевропейският наднационален профил на постоянния председател, както и дистанцирането му от процесите на ниво държави членки създава много добри предпоставки за изграждането му като своеобразен медиатор и посредник в установяването на градивен диалог и сътрудничество между държавите членки.

Правомощията отварят врати за по-голямо политическо влияние на председателя най-малкото по две причини. На първо място, Договорът от Лисабон въвежда фигура, която би могла да се превърне във фактор за „движението напред“ на работата на Европейския съвет. Второ, докладът на председателя пред Европейския парламент, който той представя след всяко заседание на Европейския съвет, би могъл да се превърне в „мини версия“ на обръщението към нацията на американския президент, прокарвайки нови виждания не само за това какво е направено, но и за това какво трябва да се направи.⁵ Не бива да се подминава и фактът, че държавните и правителствени ръководители на държавите членки вече избират кой да заеме тази длъжност, вместо това да се случва по произволна ротационна система.

Тези промени внасят прагматични подобрения на предишната институционална структура и дават на Европейския съвет по-добра възможност да изпълни задачите си съгласно договорите, да определя общите политически насоки и приоритети на европейското обединение.

Въпреки противоречивите мнения и множеството критики, първият постоянен председател на Европейския съвет - Херман ван Ромпой, успя да демонстрира умения и качества, които превърнаха ръководената от него институция в ключова, най-вече във връзка с преодоляването на последиците от икономическата и финансовата криза. Именно тя се превръща в основния катализатор за засилването на ролята на Европейския съвет. Дневният ред, наложен от кризата, води до превъплъщението на Европейския съвет в нещо като европейско икономическо правителство.⁶ Тази ро-

³ Попова, 2011

⁴ Изказване на Херман ван Ромпой пред ЕП в рамките на пленарно заседание от 24 февруари 2010 г.

⁵ Нix, 2011

⁶ Шикова, 2012, стр. 22

ля е сериозно застъпена от самия председател. Показателен е фактът, че само два месеца след встъпването си в длъжност, през февруари 2010 г., Херман ван Ромпой свиква извънредно заседание на Европейския съвет.

Желанието си да работи за по-единен ЕС, както и стремежа си към консенсус в Европейския съвет, Ромпой декларира още в рамките на първото си изказване на пленарна сесия на Европейския парламент след встъпването си в длъжност, когато заявява следното:

„Ролята на постоянния председател е да засили общото чувство за посока: нито повече, нито по-малко. Накъде отиваме? Какви да бъдат нашите отношения със съседите? Кои са нашите главни стратегически партньори по света? Къде искаме да бъдем след 10 или 20 години? Това са жизненоважни въпроси.“⁷

В рамките на същото пленарно заседание Ромпой добавя:

„Ролята ми не бива да се бърка с тази на председателя на Комисията. Г-н Барозу председателства изпълнителен орган, който е избран от и се отчита пред Парламента. (...) Моята задача е по-скоро да осигури държавните и правителствени ръководители да могат да постигнат колективно съгласие по някаква обща стратегия за Европейския съюз и по отношение на вътрешното развитие, и по външните отношения... За общественото мнение и трети страни може да е трудно да схванат разликата между председателя на Комисията и председателя на Европейския съвет; аз съм напълно уверен, че сме на прав път.“⁸

Макар противоречивите оценки да се превърнаха в неизменна част от двата поредни мандата на Херман ван Ромпой, след влизането в сила на Договора от Лисабон Европейският съвет все повече се утвърждава като водещ междуправителствен форум за вземане на решения по проблеми и обсъждане на въпроси, които не са намерили решение в рамките на Съвета. Ромпой многократно демонстрира, че в критични за ЕС моменти именно Европейският съвет е мястото, където бива формирана политическа воля, за да се стигне до конкретни решения.

От 1 декември 2014 г. Европейският съвет има нов председател - бившият премиер на Полша Доналд Туск. В продължение на седем години той е доминираща фигура в политическия пейзаж на страна с население от 38 милиона души. Той е и първият лидер от Източна Европа и от бившия съветски блок, който заема един от най-високите постове в йерархията на Европейския съюз.

Преобладава мнението, че Херман ван Ромпой и Доналд Туск са коренно различни както като личностни характеристики, така и като подход и стил на работа. Това до голяма степен се дължи и на различните предизви-

⁷ Европейски парламент, разисквания, „ЕС 2020 - последващи действия във връзка с неформалния Европейски съвет“ от 11 февруари 2010 г.

⁸ Пак там.

кателства - политически, икономически и геостратегически, пред които са били изправени като министър-председатели на своите държави. Ван Ромпой, по думите на Марк Ленард, е умел балансър и „виртуоз в изграждането на коалиции, който идва от страна, в която е почти невъзможно да свършиш каквото и да било, ако нямаш търпението часове наред да търсиш невероятни компромиси и да сближаваш непримирими позиции.“⁹ Неговите два мандата са белязани от усилията за справяне с последиците от икономическата и финансовата криза. Ромпой рядко допуска отклоняване от предварително подготвените изявления и с малкото изключения в тази насока. Времето, в което той заема поста, е различно и изискваше по-скоро да се следват събитията, а не да се изпреварват.

Доналд Туск започва своя мандат с думите: *„Пристигам в Брюксел от държава, която дълбоко вярва в значимостта на Обединена Европа“*, допълвайки: *„Идвам тук с ясното съзнание за предизвикателствата. В тези трудни времена Европа се нуждае от успех.“*¹⁰ В началото на своя мандат той демонстрира желание за приемственост, но и по-голяма категоричност и твърдост, която рязко контрастира с консенсусния стил на неговия предшественик. Показателни са изведените от Туск два основни приоритета за Европейския съвет: справяне с икономическата и финансовата криза и овладяване на геополитическите предизвикателства на изток. Показателно е, че на първо място той постави защитата на основополагащите европейски ценности: свобода, солидарност, единство срещу заплахите за Европейския съюз, както вътрешни, така и външни.

Основният въпрос е дали новият председател на Европейския съвет, за първите месеци от своя мандат демонстрира приемственост със своя предшественик, или по-скоро показва желание за промяна. Самият Ромпой, с характерния си дипломатичен стил декларира одобрението си към своя наследник с думите: *„Вярвам, че ЕС преминава в добри ръце - под ръководството на мъдър и истински европейец, с открито сърце и отворено съзнание.“*¹¹

Доналд Туск декларира своята готовност и решимост да работи за изпълнението на приетата от Европейския съвет на 27 юни 2014 г. Стратегическа програма на Съюза в период на промени. В нея са заложени 5 приоритетни области: по-силни икономики с повече работни места; общества, които предоставят на хората възможности за действие и ги защитават; сигурно бъдеще по отношение на енергетиката и климата; надеждно пространство на основни свободи; ефективни съвместни действия в световен мащаб.¹²

⁹ McDonald-Gibson, C. „Former Polish Prime Minister Donald Tusk faces challenge at the European Council“, The Independent, 28 November 2014.

¹⁰ Remarks by President of the European Council Donald Tusk at the handover ceremony with the outgoing President Herman Van Rompuy, Speech, EUCO 258/14, Brussels, 1 December 2014

¹¹ Ibid.

¹² Заключение на Европейския съвет от 26-27 юни, Брюксел, EUCO 79/14

Към началото на 2015 г. под председателството на Доналд Туск са се провели две редовни и две извънредни заседания на Европейския съвет. Поради тази причина все още е твърде рано да се правят генерални изводи относно работата и подхода на председателя, но определено правят впечатление две неща. От една страна, Доналд Туск е силен поддръжник на идеята за обединена Европа, също както своя предшественик. Като такъв, той многократно заявява, че ще положи всички усилия в тази насока и ще защитава общоевропейския интерес. От друга страна, той дава заявка за по-прагматичен подход при провеждане на заседанията на Европейския съвет и като цяло политическите му послания се отличават с твърдост и категоричност.

В първото си голямо интервю, само няколко дни преди встъпването си в длъжност, новият председател на Европейския съвет използва тон, твърде нетипичен за своя предшественик. Една от запомнящите се негови тези е, че *„Русия не е стратегически партньор, а стратегически проблем.“*¹³ Тази позиция, застъпена в самото начало на мандата му, рязко контрастира с цялостния балансиран стил и изказ на Херман ван Ромпой.

Първото заседание на Европейския съвет под председателството на Доналд Туск се провежда на 18 декември 2014 г. и протича във формата на „еднодневна среща на върха“. Прави впечатление по-лаконичният изказ на председателя, като самият той определя дискусията като „конкретна и пряма“. Акцентът на разискванията пада върху ситуацията в Украйна и необходимостта от единна позиция на ЕС по този въпрос. По думите на председателя: *„Напълно ясно е, че няма да намерим дългосрочно решение за Украйна без адекватна, последователна и обща европейска стратегия към Русия. Най-същественният елемент на тази стратегия е една съвременна, безопасна и независима Украйна.“*¹⁴

От неформалното заседание на Европейския съвет два месеца по-късно от 12 февруари 2015 г. пак прави впечатление изказването на Туск, че *„Целият геополитически ред в Европа след 1989 г. е заложен на карта.“*¹⁵ Освен твърдата му позиция по отношение на Украйна, втората важна теза на новия председател на Европейския съвет е, че са нужни *„безмилостни усилия за прекратяване на икономическата и финансовата криза и за завършване на истинския ИПС.“* Като следващ приоритет той откроява превръщането на ЕС в значима глобална сила. И не на последно място, Туск акцентира върху важността на отношенията между Европейския съюз и САЩ, окъчествявайки ги като *„гръбнака на нашия съюз от демокрации“*.

Категоричният тон се запазва и преди срещата на Доналд Туск с американския президент Барак Обама на 10 март 2015 г. В специално изявление преди срещата председателят на Европейския съвет заявява:

¹³ Foy, H. „Lunch with the Financial Times: Donald Tusk“, Financial Times, 29 November, 2014

¹⁴ Remarks of the President of the European Council, EUCO 269/14, Brussels, 18 December, 2014

¹⁵ Изявление за печата на председателя Доналд Туск след неформалното заседание на държавните и правителствените ръководители, 12 февруари 2015 г.

„Независимо от някои прогнози бруталната политика се завърна при нас с пълна сила. И това все по-често е политика, която поставя пред свършен факт. Ето защо е толкова важно Европа и САЩ не само да говорят на един и същ език, но и да действат в унисон. Защото бъдещето ни зависи от това, което правим днес.“¹⁶

След заседанието на Европейския съвет от март 2015 г., в рамките на което се дискутират важни теми като изграждането на енергиен съюз на ЕС, политиките за гарантиране на икономически растеж и създаване на нови работни места, кризата в Украйна и кризата в Либия, изказването на Доналд Туск е изключително балансирано и стегнато. Председателят определя заседанието като *„среща с дълъг и тежък дневен ред, която изискваше цялото ни внимание.“¹⁷*

Преди извънредната среща на Европейския съвет от 23 април 2015 г. във връзка с миграционния натиск в Средиземно море Доналд Туск заявява: *„Не можем да приемем, че стотици хора умират, като се опитват да прекосят морето към Европа. ...Положението в Средиземно море засяга не само държавите от южното съседство, засяга всички нас, цяла Европа.“¹⁸*

През първите 6 месеца от своя мандат Доналд Туск демонстрира твърдост и по-категоричен стил на действие, които веднага го отличават от Харман ван Ромпой. Правомощията на председателя на Европейския съвет по силата на Договора от Лисабон не са променени, но Доналд Туск е в различна и много сложна геостратегическа ситуация. По всичко личи, че вторият поред постоянен председател е силна политическа фигура, която има волята и решимостта да отстоява ясни позиции. Като символ на политическата трансформация на Полша той разполага с възможността да „пренесе“ своите лидерски качества на наднационално ниво, доколкото, разбира се, това е възможно. Предизвикателствата през следващите две години са много и от различен характер, очакванията към Туск са високи, динамиката на развитието на Европейския съюз, както и възможностите му да реагира адекватно на икономическите и геополитическите предизвикателства поставят пред работата на председателя на Европейския съвет нови възможности, но и твърде много неизвестни.

Използвана литература:

Попова, Ж. (2011). Право на ЕС, Издателство „Сиела“, София, 2011

Семов, А. Христов Х. (2013) Договорът от Лисабон - консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2013.

¹⁶ Изявление на председателя Доналд Туск преди срещата му с президента на САЩ Барак Обама във Вашингтон, 9 март 2015 г.

¹⁷ Доклад на председателя Доналд Туск до Европейския парламент за заседанието на Европейския съвет през март 2015 г.

¹⁸ Извънредно заседание на Европейския съвет, 23 април 2015 г. - изявление на председателя.

Шикова, И. (2012). Ротационното председателство в Европейския съюз, Дипломатически институт, МВНР, 2012.

Crum, B. (2009) Accountability and Personalization of the European Council Presidency, Journal of European Integration 11/2009; 31(6): p.685-701

Foy, H. „Lunch with the Financial Times: Donald Tusk“, Financial Times, 29 November, 2014

Hix, S. Hoyland, B. (2011). The Political System of the European Union, the European Union Series, Palgrave Macmillan, 2011.

Mcdonald-Gibson, C. „Former Polish Prime Minister Donald Tusk faces challenge at the European Council“, The Independent, 28 November 2014.

Официални документи

Договор за Европейския съюз (2009). Договорът от Лисабон - консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013

Договор за функционирането на Европейския съюз (2009). Договорът от Лисабон - консолидирани текстове и коментари, Библиотека „Студии по Европейско право“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2013

Европейски съвет

Европейски съвет (2014). Заключение на Европейския съвет от 26-27 юни, Брюксел, EUCO 79/14

European Council (2014). Remarks by President of the European Council Donald Tusk at the handover ceremony with the outgoing President Herman Van Rompuy, Speech, EUCO 258/14, Brussels, 1 December 2014

European Council (2014). Remarks of the President of the European Council, EUCO 269/14, Brussels, 18 December, 2014

Европейски съвет (2015). Изявление за печата на председателя Доналд Туск след неформалното заседание на държавните и правителствените ръководители, 12 февруари 2015 г.

Европейски съвет (2015). Изявление на председателя Доналд Туск преди срещата му с президента на САЩ Барак Обама във Вашингтон, 9 март 2015 г.

Европейски съвет (2015). Доклад на председателя Доналд Туск до Европейския парламент за заседанието на Европейския съвет 19-20 март 2015 г.

Европейски съвет (2015). Извънредно заседание на Европейския съвет, 23 април 2015 г. - изявление на председателя

Европейски съвет (2015). Изявление на председателя Доналд Туск след специалното заседание на Европейския съвет относно миграционния натиск през Средиземно море, 23 април 2015 г.

Европейски парламент

Европейски парламент (2010), разисквания, „ЕС 2020“ - Последващи действия във връзка с неформалния Европейски съвет от 11 февруари 2010 г.

Европейски парламент (2010). Изказване на Херман ван Ромпой пред ЕП в рамките на пленарно заседание от 24 февруари 2010 г.