



САГАТА „ПРОЗРАЧНОСТ НА ЛОБИЗМА В ЕС“ ЧЕТИРИ ПРЕДСЕДАТЕЛСТВА ПО-КЪСНО: КАКВО ВСЪЩНОСТ СЕ СЛУЧИ?

ЛИНКА ТОНЕВА

13 януари 2019 г.

Коя организация провежда най-много лобистки срещи с европейските институции? BusinessEurope, пан-европейската конфедерация на бизнеса, следвана от Google. Кой еврокомисар се среща най-често с представители на интереси? Комисарят на ЕС по бюджет Гюнтер Йотингер, следван от комисаря по въпросите на климата и енергетиката Мигел Канете. А коя е най-често обсъжданата тема по време на подобни срещи? Единният пазар на ЕС. Как знаем ли? Благодарение на съществуването на т.нар. Регистър за прозрачност на ЕС – база данни за организациите, които се опитват да влияят на законодателния процес и изпълнението на политиките от страна на институциите на ЕС.

Регистърът, създаден за първи път през 2011 г. от Европейската комисия (ЕК) и Европейския парламент (ЕП), дава представа за това какви интереси се преследват от

заинтересовани участници в процеса на провеждане на европейските публични политики, от кого и с какъв бюджет. По този начин се предоставя възможност за публичен контрол – гражданите и други заинтересовани групи могат да проследяват дейностите на лобистите. А дори да създават на негова основа инструменти за анализ на тези дейности, като например IntegrityWatch.eu, гражданска онлайн платформа, която по лесен и интерактивен начин позволява да се намерят отговорите на въпроси като тези по-горе. А това е ключов аспект на демократичния процес в ЕС, затова не е без значение какво се случва в последните няколко години с Регистъра за прозрачност – тема, която все още интригува само тесен кръг заинтересована публика, макар да има далеч отиващи последици за това как всъщност се правят европейските политики, които касаят всички ни.



Комисията ми е по-прозрачна от Комисията ти

Настоящият състав на Европейската комисия с председател Жан-Клод Юнкер даде в началото на своя мандат през 2014 г. силна заявка за повече прозрачност и демократичен контрол в работата на институцията¹, а и в политическия процес в ЕС като цяло. Тази заявка намери политически израз в обособяването на специализирана част в работната програма на ЕК, посветена на демократичната промяна в ЕС. В нея ЕК развива инициативи² за предоставяне на повече възможности за гражданите за принос към създаването на политики, чрез публикуване на мандатите за водене на преговори за търговски споразумения, чрез включване на принципите за по-добро регулиране в разработването на политики. Ключово направление в тази приоритизирана от ЕК сфера на демократична промяна е и увеличаването на прозрачността на срещите между лицата, които вземат решения в Комисията, и представителите на различни интереси в ЕС. Приоритетността на това направление е много съществена за разбиране поведението на ЕК в преговорите по Регистъра за прозрачност през последните месеци.

Още от края на 2014 г., след като Регистърът за прозрачност бе функционирал на доброволен принцип няколко години, Колежът на комисарите отиде стъпка напред и обвърза срещите с лицата, отговорни за вземането на решения в Европейската комисия, с условието представителите на интереси да бъдат вписани в Регистъра. Така правилото „няма регистрация – няма среща“ обхвана близо 300 висши служители

на ЕК (вкл. комисари, членове на техните кабинети, генерални директори). С тях лобистите могат да осъществят контакт, само ако имат тази предварителна регистрация в Регистъра за прозрачност, която изисква публично оповестяване на техните цели, представлявани интереси и изразходван за целта бюджет.

На фона на този немалък политически залог, ЕК имаше интерес със сходни задължения да бъдат обвързани и представители на Европейския парламент и Съвета на ЕС като съ-законодатели. В резултат, през септември 2016 г. Европейската комисия, след осъществена публична консултация по темата, представи предложение за ревизия на нормативната база на Регистъра за прозрачност и за сключване на Междуинституционално споразумение за нов Регистър между трите институции.

Какво предлага ЕК?

Само по себе си, предложението е исторически пробив в политиката на прозрачност и достъп до информация в ЕС и заслужава специално внимание. ЕК иска Европейският парламент и Съветът да направят Регистъра задължителен за всички представители на интереси, опитващи се да повлияят на процеса на разработване на политики и законодателство в Брюксел. Комисията предлага и за трите институции — тоест за първи път включително и за Съвета — да се прилагат едни и същи минимални стандарти. Така, участието в срещи (но и в публични събития, достъп до сгради и др.) на лобисти със служителите, отговорни за вземането на решения в трите институции, да бъде

¹ Отчитайки вероятно публичния отзвук по спорни от етична гледна точка казуси като например постъпването на предходния председател на ЕК Ж. Барозу на работа в инвеститорската банка „Голдман Сакс“.

² В изпълнение на тези инициативи например през 2018 г. бе направена ревизия на правилата за финансиране

на европейските политически партии, която цели да увеличи прозрачността на връзките между европейските политически партии и членуващите в тях национални партии, както и да се предотвратяват злоупотребите с публични разходи (в светлината на разкрития за финансирани с евросредства формации с расистка идеология).

обвързано с условието за предварителна регистрация на лобистите в Регистъра. Относно понятието лобисти, в ЕС то традиционно се дефинира в широк смисъл, а понастоящем в Регистъра има над 9800 субекти – от консултантски и адвокатски фирми до търговски и професионални сдружения, неправителствени, религиозни и академични организации.

По-конкретно, предложените от ЕК „минимални стандарти“ за Европейския парламент означават обвързване на всички срещи между лобисти и членове на ЕП, както и неговите генерален секретар, генерални директори в секретариата на ЕП и генерални секретари на политически групи. В полето на Съвета, ЕК предлага обвързването с правилото „няма регистрация – няма среща“ да касае постоянния представител (т.е. посланика) на страната-членка и неговия заместник на настоящото и следващото по ред ротационно председателство на Съвета, (а също и генералния секретар и генералните директори в Генералния секретариат на Съвета).

Доколкото в ЕК с подобно изискване са обвързани самите комисари и техните кабинети, ЕК твърди, че предложението минимални стандарти биха били реципрочни и справедливи спрямо останалите две институции. Това изглежда логично, особено вземайки предвид самата политическа практика: по време на тристранни политически срещи за приемане на законодателството на ЕС, най-често от трите страни на преговорната маса стоят комисар, член на ЕП-докладчик и посланикът или заместник-посланикът на страната, поела ротационното председателство (понякога нейн заместник-министър).

Всъщност обаче нито ЕП, нито Съветът изглеждат готови да възприемат тези условия като действително реципрочни. Това се вижда ясно и в преговорите. Четири председателства на

Съвета на ЕС по-късно, развитието по тях е минимално. Нека видим защо.

Преговорите между трите институции – какво всъщност се случи?

Първото председателство, което работи по предложението на ЕК е Холандското от втората половина на 2016 г., но технически то няма време да напредне съществено. По време на Малтийското председателство през първата половина на 2017 г. е получено становище на Правната служба на Съвета (ПСС). Без изненади, то е негативно. Правната служба на Съвета намира аргументи от правен и дори от философски характер против предложението на ЕК. Очаквано, част от тези аргументи са в правната основа, на която ЕК стъпва – чест прием за атакуване на нейните предложения на нормативно основание. Друга част от аргументите на юристите на Съвета са свързани с ролята на постоянните представителства на страните-членки в ЕС като по същество дипломатически представителства, чиято дейност се регулира по силата на дипломатически конвенции на международно ниво. На трето място, ПСС оспорва изначално възможността ротационното председателство да се обвързва с ангажименти подобно на институциите на ЕС, доколкото по своя характер то не е институция, не е и орган, а е функция, изпълнявана от страната-членка, за определен период от време. На четвърто място, постоянните представителства (съответно постоянните представители начело на тях) са служители на страните-членки, не на ЕС, получават възнаграждение от националните бюджети, не от бюджета на ЕС, назначават се от национални правителства, подлежащи на контрол пред национални парламенти и не могат да бъдат съпоставяни с комисарите или служителите в секретариатите на трите институции.

Безмислостна борба на аргументи. Но най-важното, което се крие зад тях: Съветът на ЕС не

може да приеме и да допусне да му бъдат налагани ангажименти по силата на решение на други институции. От принципна гледна точка, това би нарушило институционалния баланс между институциите. Именно това е и причината Правната служба да предложи съвсем нова архитектура на предложението на ЕК – разделяйки го на две части. Първата от тях е обща за трите институции и залага общи положения за работата на Регистъра за прозрачност. Втората част е индивидуално решение, което следва да бъде прието от всяка от трите институции, в което тя сама ще регламентира своето участие в Регистъра – било то задължително или доброволно, и съответно при какви условия. Благодарение на решението на Съвета на ЕС да направи публичен своя мандат за преговориз по междуинституционалното споразумение за Регистъра за прозрачност⁴, приет по време на Естонското председателство през втората половина на 2017 г., можем да видим на практика какво означава тази нова архитектура. В оригиналното предложение на ЕК всички текстове, отнасящи се до ангажирането на Съвета, са зачертани и са пренесени в нов документ под формата на Решение на Съвета на ЕС. То е адаптирано към разбирането на страните-членки, че ангажиментът за срещи с лобисти на постоянния представител на страната-членка и неговия заместник на настоящото и следващото по ред ротационно председателство на Съвета на ЕС, може да бъде само на доброволна основа, ако

³ <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

⁴ Това не е маловажно, доколкото според някои наблюдатели от 2001 г. насам Съветът е създавал или работил по над 117 000 документи с ограничен достъп, и едва малко над 13 000 документа са регистрирани в неговия публичен регистър (Вунуан 2014). Така на практика Съветът създава „двустепенна система за непрозрачност, за да държи хиляди документи встрани от публичния поглед“. Постепенно тази тенденция

съответната страна-членка би желала да регламентира това.

Междувременно в Европейския парламент

През 2017 г. ЕП също работи по своята преговорна позиция, одобрена от Председателския съвет на ЕП. Без да представлява формален мандат/проект на изменение на предложението на ЕК, той ясно очертава преговорната цел на ЕП – неговите членове не могат да бъдат обвързани със задължително изискване за срещи само с регистрирани лобисти. Основният аргумент на Парламента е „свободата на мандата“ на евродепутатите – те представляват европейските граждани и не могат да отказват да се срещат с тях, били те регистрирани в Регистъра като лобисти или не. Същевременно, желано от ЕП развитие е постигането на адекватно участие на Съвета в Регистъра (отчитайки че за момента тази институция изобщо не участва в него).

Тази преговорна позиция на ЕП, подобно на позицията на Съвета, не вещае бърз и лесен изход от тристранните преговори, разбира се, ако не броим за такъв блокирането им.

(Фал)старт на триалозите

Политическите преговори между трите институции формално започват по време на

търпи развитие, като не без значение е юриспруденцията на Съда на ЕС – вж. напр. скорошното решение по казуса „Емилио де Капитани срещу Европейския парламент“, съгласно което преговорните документи в процеса на приемане на законодателство в ЕС би следвало да се предоставят при поискване, което на практика ги прави публични. Някои вече сравниха това съдебно решение по степен на значимост с историческия за американската юриспруденция казус Марбъри срещу Медисън.

Естонското председателство с начална политическа среща през септември 2017 г., преди Съветът официално да има мандат за преговори. Следва втора политическа среща в самия край на работата на Естония начело на Съвета, по време на която е представен приетият мандат на Съвета, а естонският представител е поздравен за постигнатия дотук напредък – Съветът е готов да влезе в преговори по Регистъра за прозрачност: в исторически план това не е за подценяване. Трите институции се договарят същинските преговори по текстовете да започнат възможно най-рано през 2018 г.⁵

Българското председателство поема щафетата през януари 2018 г. и започва работа с ЕК и ЕП на техническо ниво. Следва политическа тристранна среща в средата на неговия мандат, на която институциите провеждат „задълбочен обмен на мнения“, както се казва в прес-съобщението на Председателството по въпроса. Иначе казано, трите институции споделят разбирането, че трудно ще се разберат. Съветът настоява на позицията, че решението за обвързване на служители на страните-членки трябва да е на самите страни-членки и по силата на тяхното собствено законодателство, а не на междуинституционално споразумение. Европейският парламент също не е склонен да обещае, че би могъл да задължи членовете си да отказват срещи на нерегистрирани лобисти. Европейската комисия от своя страна е твърдо на позицията, че няма какво да губи, защото вече изпълнява този ангажимент и по-скоро би излязла от преговорите, отколкото да минимизира очакванията си спрямо Съвета и Парламента.

В следващите месеци от работата на Българското председателство Съветът предприема стратегия за недопускане на блокиране на преговорите и търсене на

възможност за участие в Регистъра, която да не противоречи на правните съображения, споделени от ПСС и страните-членки. Председателството намира потенциално решение за преодоляване на твърдия мандат на Съвета чрез политически ангажимент. Значителен брой от страните-членки са склонни да подпишат политическа декларация, с която да се ангажират, че когато бъдат във функциите на настоящ или следващ ротационен председател, те ще обвържат своите посланици и заместник-посланици в Брюксел със задължението, за което ЕК настоява. Тук въпросът за формата на ангажимент е от съществено значение. Според Съвета, политическата декларация има дори по-голяма стойност от нормативния акт, бидейки един своеобразен джентълменски жест за почтеност.

От своя страна Европейският парламент, в лицето на докладчиците Гийом и Хюбнер, също търси сближаване и компромис и предлага потенциално обвързване на евродепутатите, когато са в качеството си на докладчици по дадено досие и провеждат срещи със заинтересовани страни по него. През месец юни 2018 г. двете институции са готови отново да се срещнат с Европейската комисия на политическо ниво, за да представят своя напредък.

На проведената в края на Българското председателство тристранна политическа среща, Европейската комисия, в лицето на нейния първи заместник-председател и преговарящ по досието Франс Тимерманс, дава сигнал за отблокиране на преговорите – ЕК оценява положените усилия за намиране на компромис от страна на ЕП и на Съвета и ще разгледа внимателно техните предложения.

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5250_en.htm

⁶ <https://eu2018bg.bg/bg/news/917>

На фона на това развитие, очакванията пред Австрийското председателство през втората половина на годината са значителни. Още повече, Австрия е сред традиционните поддръжници на политиката на прозрачност в европейските институции, и в Съвета в частност. Като логична хипотеза изглежда дори потенциално желание на ЕК да забави преговорите с България, за да постигне финалната сделка при австрийците. Събитията обаче опровергават тези очаквания. Още на 18 юли 2018 г. Колежът на комисарите дава мандат на Франс Тимерманс да прекрати преговорите, ако ЕП и Съветът не подкрепят подхода на ЕК, тоест принципа за задължителност на регистрацията в Регистъра за получаване достъп до срещи и контакти.

Ако в Съвета това решение вероятно е прието със смесени чувства, то Европейският парламент категорично се противопоставя на прекратяване на преговорите без успех. В края на септември 2018 г. Председателският съвет на ЕП излиза с призив за продължаване търсенето на компромис. ЕП ангажира ресорната комисия да проследи приемането на вътрешноинституционални правила и мерки за повече прозрачност на контактите между членове на ЕП и лобисти. През месец декември 2018 г. Парламентът предлага промени в своя Правилник в тази посока, задължавайки председателите на комисии в ЕП, докладчици и докладчици в сянка да спазват принципа „няма регистрация – няма среща“ по досиетата и темите, по които работят. Австрийското председателство обаче в крайна сметка не успява да отчете значително движение по преговорите по досието през своя мандат.

Какво предстои?

Румънското председателство на Съвета на ЕС пое своите функции в началото на 2019 г. без особени амбиции за развитие на преговорите по Регистъра. Неговите политически приоритети по необходимост касаят по-спешни въпроси като предстоящия Брекзит и изборите за Европейски парламент в рамките на румънския председателски мандат. Към това следва да се прибави и фактът, че Румъния не е сред страните-членки, открито защитаващи политика на повече прозрачност в Съвета. В този смисъл Румъния има твърде малък залог в развитието на преговорите. А и Съветът изглежда вече е дал всичко, което може да отстъпи, предлагайки политическа декларация. От друга страна, в следващите седмици се очаква ЕП да гласува в пленарна зала промените в правилника си, които надграждат политиката му за прозрачност. Възможно е това да даде нов ход на преговорите по Регистъра. Всичко продължава да зависи от позицията на ЕК. Както при всеки тип преговори, и тук водещо значение има т.нар. „най-добра алтернатива на договореното споразумение“. Каква е алтернативата за ЕК, ако излезе от преговорите без резултат? От една страна, ще демонстрира непримиримост с половинчати мерки от страна на другите две институции. От друга страна, обаче, ще пропусне шанс в края на своя мандат да отчете историческо постижение – обвързване на Съвета на ЕС с Регистъра за прозрачност, за първи път до момента⁷. Изборът между двете е въпрос и на политически амбиции на преговарящата от страна на ЕК Тимерманс, който е комисар с ресор именно „демократична промяна“.

Финалът на сагата предстои да стане ясен съвсем скоро. Но доколкото „демократичният

⁷ Ако ЕК приеме предложената от Съвета сделка, то с принципа „няма регистрация – няма среща“ ще бъдат обвързани задължително генералният секретар и генералните директори в дирекциите на Секретариата

на Съвета, а доброволно – посланиците и заместник-посланиците на страните-членки в условия на текущо или предстоящо председателство.

дефицит“ остава едно от най-сериозните предизвикателства пред ЕС, а достъпът до информация за вземането на решения в ЕС е пряк път към справянето с това предизвикателство, то провалът на преговорите изглежда не като най-добра, а като най-лошата алтернатива на договореното споразумение. Който и да спечели от такава алтернатива, губи прозрачността.