

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

Източник: [Портал Европа](#)



Портал ЕВРОПА представя текста на проф.д-р Жасмин Попова, в който се синтезират важни детайли, свързани с промените, произтичащи от [Договора от Лисабон, който е](#) ["Тема на месеца"](#) от нашата информационно - комуникационна инициатива ["Говори с Европа"](#). Проф. Попова е сред участниците на организираната от Портал ЕВРОПА разяснителна дискусия за студенти, преподаватели и парламентаристи - **"ПРАКТИЧЕСКИ ПРОЧИТ НА ЛИСАБОНСКИЯ ДОГОВОР: НОВИТЕ ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД ВСЕКИ ЕВРОПЕЕЦ"**, насрочена за 28.02.2008 г. от 10 до 12 часа в Национален прес-клуб "София прес" на ул. "Славянска" 29, ет. 7.

□□□□

□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□□□□



□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□

□□□□ □□□□□□□□

□□□□□

□□□□ □□□□□□□□

Информационно-комуникационната инициатива на Портал ЕВРОПА и Центъра за модернизирание на политики "Говори с Европа" се изпълнява в рамките на проект по План Д за демокрация, диалог и дебат на Европейската комисия.

Основните претенции, послания и очаквания на гражданите на Съюза към бъдещото развитие на ЕС, идентифицирани по време на широкия обществен дебат в т.нар. **"период на размисъл"**, последвал неуспешните референдуми за приемане на Конституционния договор във Франция и Холандия през 2005 г., най-общо се свеждат до: **конкретни резултати, по-добра комуникация и по-голямо участие на европейските граждани в процеса на вземане на решения.** Тези очаквания не са нови: още при изготвянето на ДЕС от Маастрихт основното послание на европейското обществено мнение към европейските лидери е преодоляване на т.нар. **"демократичен дефицит"** на ЕС и всички последващи изменения на учредителните

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

договори неизменно си поставят тази цел.

Един от отговорите на Договора от Лисабон (ДЛ) за нейното постигане се съдържа в отредената нова роля на националните парламенти на държавите-членки в европейските процеси. ДЛ за първи път формално закрепва националните парламенти като елемент от представителната демокрация, върху която се основава функционирането на Съюза (чл. 8 А, ал. 2), като им предоставя различни правомощия, сред които и колективен способ да оказват въздействие върху законодателния процес в ЕС.

Въвличането на националните парламенти в нормотворческия процес на ЕС повишава демократичната легитимност на самия Съюз, предвид нарастването на отговорността и отчетността на институциите, участващи в този процес – Комисията, Съвета и ЕП. Тъй като ЕС легитимността си от ЕП и от националните парламенти, чрез избраните от тях правителства (Съвета), повишаването на тяхната роля и функции в европейското нормотворчество засилва легитимността на ЕС.

За пръв път в ДЛ ролята на националните парламенти на държавите-членки (ДЧ) в европейския нормотворчески процес и в гарантиране на неговите демократични ценности и принципи е предмет на специален текст в учредителен договор.^[i] Новият дял II на ДЕС *„Разпоредби относно демократичните принципи“* включва 4 нови разпоредби, закрепващи основните демократични принципи, върху които се реализира цялостната дейност на ЕС, сред които чл. 8 *„в“* съдържа каталог на правомощията на националните парламенти, както следва:

А. Право да получават информация за законодателната дейност на ЕС

ДЛ улеснява достъпа на националните парламенти до цялата информация, съпътстваща законодателния процес в ЕС, като задължава институциите пряко и своевременно да им предоставят изготвените от тях документи, без посредничеството на правителствата на ДЧ, какъвто е действащия режим. Реализирането на това правомощие на националните парламенти се конкретизира в разпоредбите на Протокола относно ролята на националните парламенти в ЕС, уреждащи задълженията на отделните европейски институции в този контекст.

Комисията изпраща директно до националните парламенти всички изготвени от нея законопроекти и собствени документи:

- всички документи на институцията с консултативен характер (т.нар. зелени книги, бели книги, съобщения).
- всички проекти за нормативни актове^[ii], изменените си проекти, годишната законодателна програма, документите относно законодателното планиране или политически стратегии. Тази категория документи се изпращат едновременно до законодателния орган на ЕС (Съвета и ЕП) и до националните парламенти.

При проекти за нормативни актове, инициирани от **Европейския Парламент**, последният ги изпраща директно до националните парламенти, а в хипотезите на проекти, инициирани от група държави-членки, от Съда на ЕС, от ЕЦБ или от ЕИБ институцията, която ги изпраща на националните парламенти е **Съветът**.

Дневният ред и резултатите от заседанията на Съвета, вкл. протоколите от заседанията, на които се обсъждат проекти за законодателни актове, се изпращат от Съвета директно на националните парламенти едновременно с изпращането им на правителствата на държавите-членки.

Веднага след приемането им всички резолюции на Европейския парламент и позиции на Съвета по

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

законодателни предложения се изпращат на националните парламенти.

Ако **Европейският съвет** има намерение да прибегне до предвидената в чл. 48, §7 от ДЕС възможност със свое решение да разреши на Съвета да действа с квалифицирано мнозинство в дадена област или случаи, за които ДФЕС или раздел V от ДЕС изискват вземането на решения с единодушие, той следва да уведоми националните парламенти за това намерение най-малко шест месеца преди приемането на решението си.

Сметната палата изпраща годишния си отчетен доклад за сведение до националните парламенти, едновременно с изпращането му до компетентните институции на ЕС (ЕП и Съвета).

Съществено е да се отбележи, че проекто-нормативните актове се изпращат на националните парламенти във възможно най-ранния етап на процеса на вземане на решения – преди разглеждането на предложението в съответните комисии на ЕП или работни групи на Съвета- което дава възможност за евентуална реакция на този ранен етап.

Създаването на пряк контакт за комуникация между Комисията (и останалите институции) и националните парламенти без съмнение е подобряване на съществуващия диалог, чието реално въздействие върху законодателните предложения на Комисията тепърва предстои да се докаже и оцени. [\[iii\]](#)

Б. Националните парламенти – гарант за спазване на принципа на субсидиарност В съответствие със сега действащия режим единственият начин, по който националните парламенти в ДЧ могат да оказват влияние върху законодателния процес в ЕС, е чрез наблюдение (scrutiny) и политически контрол върху работата на собствените си правителства във връзка с отстояваните от тях позиции в рамките на Съвета на ЕС.

Въведената от ДЛ публичност на заседанията на Съвета при осъществяване на законодателна дейност дава възможност на гражданите на ЕС, вкл. на националните парламенти да следят непосредствено позициите и поведението на своите правителства и евентуално да оказват натиск върху тях за подходящо гласуване в Съвета. Друг е въпросът, че ДЛ въвежда като правило законодателните актове да се приемат с квалифицирано мнозинство на Съвета, което ограничава правомощията на националния парламент да въздейства върху приемането на такъв акт.

Отделните ДЧ са изработили свои национални механизми, пригодени за различните категории парламенти [\[iv\]](#), включващи различни структури, натоварени с наблюдението (секторни парламентарни комисии, комисии по въпросите на ЕС) и различна правна сила на парламентарните решения, свързани с наблюдението. Анализаторите посочват, че немалка част от националните парламенти имат по-скоро пасивна и реактивна позиция, не проявяват особен интерес и нямат нужната експертиза за тази дейност, като наблюдението най-често се осъществява *ex post*, като се изразява предимно в питания към министрите по време на етапа на въвеждане в действие на общностното законодателство, обсъждане на годишната правителствена програма и пр. [\[v\]](#) Независимо, че формата и методите на парламентарно наблюдение са продукт на вътрешни парламентарни традиции, баланс и политическа култура, новоприсъединилите се към ЕС ДЧ често ползват опита на по-”старите” членки при изработването на своите парламентарни правила в тази област. Така например при разширяването на ЕС през 1995 г. Австрия, Швеция и Финландия възприемат механизма, прилаган в Датския парламент, който разполага с относително най-големи правомощия по отношение на правителството си по европейските въпроси. Впоследствие Унгария, Словения и Естония приемат модела на Финландия и пр.

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

Новост в ДЛ е признатото и нормативно закрепено право на националните парламенти на ДЧ да упражняват пряк политически контрол върху съответствието на законодателните предложения на Комисията с принципа на субсидиарност, чрез въведения механизъм за „ранно предупреждение“ като елемент в системата за гарантиране на неговото спазване. Известно е, че в правото на ЕС субсидиарността е принцип, който регулира упражняването на законодателната компетентност, предоставена на ЕС от учредителните договори и цели да ограничи законодателството на Съюза само до въпроси, които ясно изискват общоевропейско действие. Въведен е като общ принцип на правото на ЕС в ДЕС от Маастрихт, като основната му цел е да осигури взимането на решения възможно най-близо до гражданите. ДЛ съдържа легална дефиниция на принципа в чл. 3б, ал. 3 от ДЕС (заместващ действащия чл. 5 от ДЕО), според която: *„По силата на принципа на субсидиарност, в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза.“* Нововъведение в сравнение с действащия чл. 5 ДЕО е включването на регионалното и на местното равнище в приложната сфера на принципа. Субсидиарността регулира упражняването от страна на институциите на ЕС на компетентност, споделена с държавите-членки в определена област. В хипотезите на споделена компетентност и ЕС и ДЧ могат да законодателстват, като тази компетентност, съответно контрола за субсидиарност, не покрива областите, в които ЕС разполага с изключителна компетентност (указани в чл. 2 Б от ДФЕС^[vi]) и в които е оправомощен да предприема само действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на ДЧ (чл. 2 Д от ДФЕС^[vii]).

Тъй като една от основните цели на реформата в ЕС, реализирана посредством ДЛ, е да се доближат гражданите до процеса на вземане на решения в ЕС и след като очевидно националните парламенти са по-близо до гражданите на ЕС отколкото европейския законодател, логично е предоставянето на националните парламенти на компетентност да се произнасят по субсидиарността.

Ratio-то на това ново правомощие, уредено в ДЛ, се крие в мълчаливата презумпция, че европейските институции и в частност носителят на законодателна инициатива – Комисията, е радетел на по-интеграционен подход, и в областите на споделена компетентност, дефинирани в Договорите, би проявявал тенденция за разширяване на компетентността на ЕС за сметка на държавите-членки, докато националните парламенти са най-силните защитници на националния суверенитет и биха противодействали на опитите за имплицитно прехвърляне на правомощия от държавите-членки към Съюза. Чрез механизма за „ранно предупреждение“ ДЛ предоставя на националните парламенти правомощие за контрол върху разпределението на компетентност в ЕС. Като проверява дали е спазен принципа на субсидиарността в областите, спадащи в т.нар. споделена компетентност, националният парламент се произнася върху разпределението на компетентност между ЕС и държавите-членки. Като не може напълно да контролира правителството си поради гласуването с квалифицирано мнозинство, националният парламент може да се опита да влияе върху разпределението на компетентност чрез този предварителен политически контрол.

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

Общоприето е схващането, че принципът на субсидиарност е политически принцип и затова ДЛ снабдява националните парламенти със средство за политически контрол за неговото съблюдаване.

Процедурата за упражняването на този контрол се урежда в Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност и включва следните по-съществени елементи: Постоянно и неотменно задължение на всяка институция, участваща в нормотворческия процес в ЕС е да следи за спазване на принципа на субсидиарност (и на пропорционалност). Всеки проект за нормативен акт съдържа мотиви от гледна точка на този принцип, с описание на елементи, позволяващи да се оцени спазването на субсидиарността и обосноваващи извода, че конкретна цел на Съюза може да бъде постигната по-добре на ниво ЕС, отколкото на национално или на регионално ниво (напр. финансови или административни задължения за ЕС, за националните централни, регионални и местни власти, последици от законодателна дейност за транспониране на директива и пр.).

Парламентът на всяка ДЧ разполага с 8 седмичен срок, за да представи своето мотивирано становище, адресирано до председателите на Европейския парламент, Съвета и Комисията, указващо основанията, поради които счита, че е нарушен принципа на субсидиарност.

Осемседмичният срок започва да тече от датата на предаването на проекта на официалните езици на ЕС.

Всеки национален парламент разполага с 2 гласа, като в случаите на двукамарни парламенти всяка камара разполага с един глас.

Ако по даден законопроект са постъпили становища за несъответствие, представляващи най-малко една трета от общия брой на предоставените гласове на националните парламенти, Комисията (или – когато е уместно – инициаторът на проекта: група държави-членки, Европейският парламент, Съдът на ЕС, ЕИБ, ЕЦБ) е задължена да го преразгледа, като в резултат на повторното разглеждане са възможни следните опции: изменение на проекта, оттеглянето му или несъобразяване със становището и поддържане на първоначалното предложение. В случаите на законодателни предложения относно материята на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (чл. 61, ”и” от ДФЕС) минималният праг за т.нар. “жълт картон” е една четвърт от общия брой на гласовете на националните парламенти.

Когато мотивираните становища за нарушение на субсидиарността в даден законопроект представляват повече от половината от общия брой гласове на националните парламенти, т.нар. “оранжев картон” и ако след като разгледа повторно проекта вносителят (Комисията) продължава да го поддържа, окончателната съдба на законопроекта се решава от законодателния орган (Съвета и ЕП) в рамките на първото четене на обикновената законодателна процедура.

Мотивираното становище на Комисията в подкрепа на законопроекта (с аргументи за спазен принцип на субсидиарност) и мотивираните становища на националните парламенти против него се предоставят на законодателния орган (Съвета и ЕП), който се произнася относно спазването на принципа на субсидиарност. В хипотезата на получено мнозинство от 55% от членовете на Съвета или на мнозинство от действителните гласове в ЕП в подкрепа на становището на националните парламенти, че този принцип е нарушен, законопроекта не се разглежда.

Определянето на модела и процедурите за упражняването на мониторинга върху спазването на принципа на субсидиарност е в дискрецията на всеки национален парламент. Към момента броят на

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

държавите, които формално са приели специална процедура за въвеждане в действие на механизма на „ранно предупреждение“ и вече я прилагат, е малък (Дания^[viii], Литва и Нидерландия). По-голямата част от ДЧ все още не са взели решение по двата основни елемента, свързани с изработването на модела – на коя парламентарна комисия ще бъде възложена задачата да контролира съответствието на дадена норма с принципа на субсидиарност и кой орган ще отговаря за приемането на формалното мотивирано становище. По отношение на компетентната контролираща комисия, предпочитаните опции са комисиите по европейски въпроси – самостоятелно (Австрия, Унгария, Малта), или в комбинация със секторните комисии (Кипър, Дания, Финландия, Литва, Португалия, Словакия). Що се отнася до органа, упълномощен да приеме мотивираното становище по съблюдаването на субсидиарността, избраните варианти са или комисията по европейските въпроси или пленарният състав. По отношение на двукамарните парламенти, освен горепосочените елементи е необходимо да се предвиди и процедура за координиране на становищата на двете камари.^[ix]

Без да се омаловажава разглежданото ново правомощие на националните парламенти в европейското нормотворчество, би следвало да се имат предвид и следните съображения:

- на практика, предвид задълженията на всички европейски институции да следят за спазването на принципа на субсидиарност, случаите за съмнение за неговото нарушение не могат да бъдат многобройни и въведеното правомощие ще има по-скоро възпиращ и психологически ефект по отношение на институциите на ЕС, като същевременно ще вдъхва по-голямо доверие на европейските граждани относно нормотворчеството в ЕС (след като собствените им парламенти участват в известна степен в процеса) ;
- националните парламенти ще имат трудности при мотивиране на становището си за нарушение на принципа на субсидиарността, тъй като липсва съдебна практика (досега СЕО не е отменил общностен акт на това основание) ;
- националните парламенти не са активно легитимирани да атакуват норми на правото на ЕС. Жалба до Съда на ЕО за отмяна по чл. 230 от ДФЕС поради неспазване на принципа на субсидиарност в законодателен акт могат да подават държавите-членки, които могат да действат от името на националните си парламенти.
- по начало отрицателното становище на национален парламент по законодателно предложение на Комисията няма правнообвързваща сила, тъй като институциите на ЕС са призовани, но не и задължени да се съобразят с него. Така Комисията следва да преразгледа предложението си, но няма задължение да го променя в посоката, указана от националния парламент. В изключителната хипотеза на т.нар. „оранжев картон“ гласуването в Съвета (и ЕП) е решаващо. Малко вероятно е мнозинството в национален парламент да даде становище по законопроект, с което да се противопостави на позицията на собственото си правителство, тъй като това би било своеобразно бламиране. По-вероятно е, в случай, че дадено правителство не е могло да прокара позицията си в Съвета (поради гласуването с квалифицирано мнозинство) собственият му парламент да се опита да му помогне, атакувайки акта като несъобразен с принципа на субсидиарност.
- Независимо, че директно не може да блокира приемането на общностен акт, националният парламент има възможност да окаже политически натиск върху собственото си правителство и да му въздейства да не подкрепи въпросното предложение в рамките на Съвета.

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

В. Право да участват в механизмите за оценка на изпълнението на политиката на ЕС в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие

Политиките, реализиращи изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, спадат в сферата на споделената компетентност на Съюза, където наред с важното правомощие за контрол за спазването на принципа на субсидиарността, ДЛ предоставя на националните парламенти възможност да участват в механизмите, посредством които ДЧ, в сътрудничество с Комисията, обективно и безпристрастно оценяват как се прилагат тези политики на национално равнище. Чл. 61В от ДФЕС предвижда право на националните парламенти да бъдат информирани за съдържанието и резултатите от извършената оценка, визираща дейността на съответните национални органи, натоварени с прилагането на политиките на ЕС в областта на правосъдието и вътрешния ред. Националните парламенти ще получават информация и за дейността на специално създадения в съответствие с чл. 61Г от ДФЕС помощен орган – комитет за координиране на оперативното сътрудничество в областта на вътрешната сигурност и ще могат да вземат участие в политическия контрол на Европол (чл. 69Ж, §2, ал. 2 от ДФЕС) и в оценката на дейността на Евроюст. (чл. 69Г, §1, ал. 3 от ДФЕС). И накрая, в рамките на съдебното сътрудничество по гражданско-правни въпроси, на националните парламенти е предоставено правомощие да се произнасят по мерките, свързани със семейното право, които имат трансгранично значение. Според чл. 65, §3, ал. 3 от ДФЕС, предложението на Комисията до Съвета за решение за определяне на аспектите на семейното право с трансгранично решение се предава на националните парламенти. При несъгласие на национален парламент, нотифицирано в шестмесечен срок, Съветът не може да приеме въпросното решение.

Г. Право да участват в процедурите за ревизия на учредителните договори по чл. 48 от ДЕС

ДЛ предвижда участието на националните парламенти на ДЧ както в обикновената процедура за преразглеждане на учредителните договори, така и в новосъздадената опростена процедура. В хипотезата на обикновената процедура националните парламенти се уведомяват за внесени проекти за преразглеждане на договорите и участват в работата на Конвента, призван да приеме препоръка към Междуправителствената конференция, която приема измененията.

В случаите на опростена процедура за ревизия, националните парламенти се уведомяват за всяка инициатива на Европейския съвет за промяна на текст от учредителния договор^[x]. Всеки национален парламент разполага с правомощието в рамките на шестмесечен срок да нотифицира несъгласието си с исканата промяна, което води до нейното неприемане. Ако националният парламент не възрази по предложената ревизия в рамките на горепосочения срок Европейският съвет приема решение за изменение в съответствие с предвидената процедура.

Д. Право да бъдат информирани за постъпили молби за присъединяване към ЕС по чл. 49 ДЕС

Действащият ДЕС не предвижда участието на националните парламенти в процедурата по присъединяване, освен в крайния етап на ратификация на вече сключения присъединителен договор. Според ДЛ националните парламенти, както и ЕП, придобиват правото да бъдат информирани за молбата на държавата, която кандидатства за членство в Съюза.

Е. Право на участие в междупарламентарното сътрудничество с ЕП

Националните парламенти съвместно с ЕП определят организирането и способите за насърчаване и усъвършенстване на „ефективно и редовно интерпарламентарно сътрудничество в рамките на Съюза“^[xi]. Първостепенна роля в този процес играе Конференцията на парламентарните

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

органи, специализирани по въпросите на ЕС (COSAC), която разполага с правомощия, насочени към подобряване на диалога и подготовка на националните парламенти за пълноценно участие в процеса на вземане на решения. COSAC може да прави предложения на вниманието на ЕП, Комисията и Съвета; да организира междупарламентарни конференции на различна тематика. Особено значима е ролята на COSAC за подобряването на обмена на информация и на най-добрите практики между националните парламенти на ДЧ и между техните комисии по европейските въпроси и други специализирани комисии, като специално следва да се отбележи инициативата на този орган за провеждане на проверки за спазване на принципа на субсидиарност и пропорционалност в парламентите на ДЧ.

Активността на COSAC през 2007 г. нараства значително, предвид дискусиата по приемането на ДЛ, като е съпроводена с формулирането на различни препоръки и инициативи, свързани с повишаването на ролята на националните парламенти в законодателния процес в ЕС.

По време на XXXVII COSAC през май 2007 г. под германско председателство са отправени препоръки към Комисията за стандартизиране на процедурата по прякото предоставяне на всички законодателни предложения и други консултативни документи, за своевременен отговор и мотивирана реакция на изразените от националните парламенти мнения и идеи, за по-добро обяснение и мотивиране на предложенията, с оглед прилагането на принципа на *субсидиарност*. В приетите Заключения на тази Конференция се отчита, че тестирането на механизма за контрол на принципа на субсидиарността се приема позитивно от националните парламенти, вкл. и като полезен инструмент за проверка на вътрешните процедури и обмяна на опит за използването на различни административни структури, поради което се взема решение за провеждане минимум на 2 проверки годишно по предварително определени законодателни предложения.

По време на заседанието си на 12. 7. 2007 г. председателите на COSAC решават да се проведе контрол за спазване на принципа на субсидиарност по проекта на Комисията от 6. 11. 2007 г. за рамкова директива на Съвета относно борбата с тероризма COM (2007) 650 final, като натоварват Секретариата да подготви практическото провеждане на теста, чиито резултати да бъдат разисквани по време на Словенското председателство.

В дневния ред на срещата на председателите в Любляна – 17-18. 02. 2008 г. е включено идентифицирането на 2 нови законодателни предложения, които да бъдат подложени на теста за субсидиарност.

Създадената специална web страница (IPEX) за електронен обмен на документи и всякаква информация по въпросите на ЕС между националните парламенти, е ценно средство за сверяване на позициите, обмен на мнения и становища и взаимно информиране, особено в процедурата за контрол за субсидиарност. Този обмен може да бъде извънредно полезен за националните позиции в хипотезите на процедурите на т.нар „жълт” или „оранжев” картон.

Практически последици за националния парламент от нововъведенията в ДЛ

Направеният по-горе преглед сочи, че реформата, осъществена с ДЛ, създава нормативните предпоставки за засилване на влиянието на националните парламенти на ДЧ в процеса на взимане на решения в ЕС и за повишаване на демократичната легитимност на Съюза. Въпрос на бъдещата практика е дали очакванията, произтичащи от новата им роля, ще се оправдаят. Това в голяма степен ще зависи от организацията и качеството на отделните национални парламенти, чиито специализирани комисии, и най-вече комисиите по европейските въпроси ще трябва да се справят

РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

с огромен поток документи в рамките на не-особено голям период от време. Ще зависи също и от годността на националните парламенти да си сътрудничат взаимно и да извличат полза от чуждия опит. Не е ясно и дали упражняването на новите правомощия ще представлява интерес за отделните национални парламенти, предвид досегашния опит за предимно пасивно отношение към европейското законотворчество.

За българското Народно събрание, като парламент на новоприсъединила се ДЧ, участието в процеса на вземане на решения в ЕС ще е сериозно предизвикателство, свързано с необходимостта от разрешаването на проблеми от различно естество. След тях вероятно ще бъдат:

- Организационни проблеми, свързани с нуждата от създаване на подходящ механизъм и процедури за контрола за субсидиарност, с гарантиране на предоставянето на нужната информация от правителството.
- Отчитане на сериозното допълнително натоварване на депутатите, предвид постоянното директно постъпване на изключително обемна информация, свързана със законодателния процес в Европейския съюз.
- Проблеми, свързани с институционалния капацитет и нуждата от висококвалифицирани експерти. Техническата сложност на законодателството на ЕС изисква голяма специализация, специфична експертиза и познания, с каквито по начало разполага изпълнителната, но не и законодателната власт. Наред с това, в рамките на процедурата на съвместно вземане на решения с квалифицирано мнозинство, законодателното предложение и общата позиция могат да претърпят няколкократно промени по време на отделните четения, което прави следенето на процеса изключително сложно.
- Необходимост от допълнителен финансов ресурс.
- Активно и ползотворно участие в интерпарламентарното сътрудничество в Европейския съюз.

София, 2008-02-05

Използвани съкращения:

- » ДЕС – Договор за Европейски Съюз
 - » ДЕФС – Договор за функционирането на Европейския съюз
 - » ДЛ – Договор от Лисабон
 - » ДЧ – държава-член, държави-членки
 - » ЕИБ – Европейска инвестиционна банка
 - » ЕС – Европейски съюз
 - » ЕП – Европейски парламент
-

» ЕЦБ – Европейска централна банка

» COSAC – Конференция на парламентарните органи, специализирани по въпросите на ЕС

Литература:

» Заключение на работна група „Национални парламенти” на Конвента за бъдещето на ЕС, Doc CONV 353/02

» Заключение на работна група ”Субсидиарност” на Конвента за бъдещето на ЕС, Doc CONV 286/02

» Kiiver, Philipp. The National Parliaments in an Enlarged Europe and the Constitutional Treaty. In: The Constitution for Europe and an Enlarging Union: Unity in Diversity? (ed. by K. Inglis& A. Ott; Europa Law Publishing, Groningen 2005, p. 87-104.

» Report of the Danish Parliament on Monitoring Subsidiarity, 10 december 2004

» [Modeles prevus par les Etats membres de l’UE pour le mecanisme d’alerte precoce \(document de COSAC\)](#)

» [Minutes of the XXXVII COSAC Meeting, Berlin, 14-15 May 2007](#)

» Minutes of the Meeting of the Presidential Troika of COSAC, Assembleia de Republica, Lisbon – 9 July 2007

» [Conclusions de la XXXVIIIe COSAC](#)

» Test du mecanisme de Controle du principe de subsidiarite conformement au Traite de Lisbonne: Decision-cadre sur la lutte contre le terrorisme (Proposition de decision-cadre du Conseil, modifiant la decision-cadre 2002/475/JAI relative a la lutte contre le terrorisme, COM (2007) 650 final

бележки:

[i] Както е известно до ДЛ участието на националните парламенти бе регламентирано само в Протокол относно ролята на националните парламенти в ЕС.

[iii] Тази категория обхваща освен проектите на нормативни актове, инициирани от Комисията (голямото мнозинство от случаи предвид квазимонопола и на законодателна инициатива), също и предложенията, инициирани от група държави-членки, от ЕП, от Съда, от ЕИБ и препоръките на ЕЦБ, които целят приемането на нормативни актове.

[iii] По време на XXXVII заседание на COSAC в Берлин, 14-15 май 2007 г. при обсъждането на този въпрос се посочва, че от общо 85 коментари на национални парламенти, изпратени до Комисията, е било отговорено на 39. вж. Minutes of the XXXVII COSAC Meeting, Berlin, 14-15 May 2007, p. 4.

[iv] Често срещана в литературата категоризация, основана на въздействието, оказвано от националния парламент върху позицията на правителството в рамките на Съвета е разграничението между „силни“ парламенти, които могат да отхвърлят правителствените позиции и да ги заменят със свои, „умерени“ – годни да отхвърлят или изменят позициите на правителството, но не да ги формулират вместо тях и „слаби“, чиито становища нямат политически ефект. Подробно за различните категоризации на националните парламенти в ДЧ вж. Kiiver, Philipp. The National Parliaments in an Enlarged Europe and the Constitutional Treaty. In: The Constitution for Europe and an Enlarging Union :Unity in Diversity? (ed. by K. Inglis & A. Ott; Europa Law Publishing, Groningen 2005, t. p. 91-95 и цитираните от него автори.

[v] Вж. Ph. Kiiver, op. cit. p. 92. Основните системи на наблюдение и контрол, използвани от парламентите на ДЧ са т. нар. функционална система, обхващаща текущ контрол и наблюдение на актовете, свързани с ЕС и т. нар. документарна система (възприета от Народното Събрание), основана на предварителен преглед на актовете (годишната програма на правителството по въпросите на ЕС)

[vi] ЕС разполага с изключителна компетентност в следните области : митнически съюз, политиката на конкуренция, паричната политика, общата търговка политика и опазването на морските биологични ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството

[vii] ЕС разполага с подкрепяща, координираща или допълваща компетентност в следните сфери : опазване и подобряване на здравето на човека, промишленост, култура, туризъм, образование, професионално обучение, младеж и спорт, гражданска защита и административно сътрудничество.

[viii] Докладът на датския парламент (Фолкетинг) за мониторинг на субсидиарността от 10. 12. 2004 г., съдържащ процедурата за контрол и критериите за оценка, се прилага от 1. 1. 2005 г.

[ix] COSAC поддържа и актуализира таблица, в която, въз основа на постъпващите информации от парламентите на ДЧ, отразява избраните модели за реализиране на правомощието на „ранното предупреждение“, вж. www. cosac. eu/fr/info/earlywarning/overview.

[x] По опростената процедура за ревизия могат да бъдат изменяни разпоредбите на част Трета от ДФЕС, които се отнасят до вътрешните политики и дейности на ЕС, както и промени в процеса на вземане на решения (гласуване с квалифицирано мнозинство вместо с единодушие в отделни случаи).

[xi] Чл. 9 от Протокол относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз, приложен към ДЕС и към ДФЕС.



РОЛЯТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ СПОРЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН – ПРОФ. Д-Р ЖАСМИН ПОПОВА

Още за авторката: Жасмин Попова участва в дейността на редица обществени и неправителствени организации. Автор е на монографии, както и на редица публикации в български и чуждестранни издания в областта на европейското право, международните икономически отношения, договорното право и международния транспорт. През 1997 г. е секретар на Министерския съвет по европейска интеграция; в последствие пълномощен министър, началник на управление „Европейска интеграция“ в МВнР. Преди това е била на дипломатическа работа в Белгия като заместник ръководител на Мисията на България към ЕС, както и юридически съветник на българския президент в периода 1990-1992 г. Жасмин Попова е работила в БАН. Докторската ѝ дисертация е по правни проблеми на икономическата интеграция. Възпитаник е на Института по международни отношения и Института по правата на човека (Франция); на Европейския университетски център и на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.