

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ И ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ

Проф. д-р Георги Близнашки

Резюме

Материалът разглежда засиленото участие на националните парламенти в законодателния процес на Европейския съюз, обвързано както с въпроса за субсидиарността, така и с потребността Европа да бъде приближена до гражданите на държавите членки; ролята на Народното събрание на Република България при преразглеждането на учредителните договори, конституционните процедури, които са свързани със „сферата на общността“ (domain of polity), и всекидневните законодателни процедури, които се проявяват в „сферата на политиката“ (domain of politics). Намесата на Народното събрание във вземането на законодателни решения на европейско равнище се осъществява чрез неговия контрол върху поведението на министрите, които участват в работата на Съвета на Европейския съюз, когато той действа в своя законодателен формат.

Ключови думи: *Народно събрание, Европейски съюз, междупарламентарно сътрудничество, спазване на принципа на субсидиарността, участие на министрите в законодателната дейност на Съвета на ЕС*

THE NATIONAL ASSEMBLY AND THE EUROPEAN UNION

Prof. Georgi Bliznashki, PhD

Abstract

The article scrutinizes the increased involvement of national parliaments in the European Union's legislative process, linked both to the issue of subsidiarity and the need to bring Europe closer to the citizens of the Member States; the role of the National Assembly of the Republic of Bulgaria in revising the founding treaties, the constitutional procedures that are related to the “domain of polity” and the daily legislative procedures that take place in the “domain of politics”. The involvement of the National Assembly in the adoption of legislative decisions at European level is performed through its control over the behavior of the Ministers participating in the work of the Council of the European Union when it acts in its legislative format.

Keywords: *National Assembly, European Union, interparliamentary cooperation, observance of the principle of subsidiarity, participation of ministers in the legislative activity of the Council of the European Union*

§ 1. Постановка на въпроса

Въпросът за укрепване на позициите на националните парламенти в управлението на европейските дела се намира в пряка връзка с тенденцията към задълбочаване на европейската интеграция. И това е така, защото разширяването на обхвата на компетенциите на европейските институции става най-често за сметка на националните парламенти. Доколкото в ранната фаза на интеграцията общественото мнение е благоприятно настроено към трансфера на правомощия от националното към европейското равнище, отделните национални държави не видоизменят съществено нито своите структури, нито своите процедури в отговор на движението към европейската интеграция.

Постепенно националните парламенти започват да формират комисиии по европейските въпроси, които създават като свой форум за дебати и размяна на информация т.нар. COSAC, т.е. конференция на комисиите по европейските въпроси – но това обстоятелство не оказва особено въздействие върху общия ход на събитията. Голяма част от националното законодателство в икономическата и социалната сфера произтича от директиви на Европейския съюз, а това обстоятелство повдига въпроси относно факта, дали националните парламенти са били консултирани по своевременно и адекватен начин, както и дали те са упражнили необходимия контрол върху развоя на събитията в „Брюксел“. Темата става все по-чувствителна поради обстоятелството, че европейските институции овладяват все повече „нови“ територии. Това е една от причините за появата на т.нар. демократичен дефицит в интеграционния процес, тъй като се наблюдава централизиране на властта на европейско равнище в лицето на Съвета на министрите и Европейския парламент, докато демократично избраните национални парламенти не са в състояние да оказват никакво ефективно влияние върху законодателния процес на Европейския съюз¹. В случаите, когато се стига до съдебна интервенция по спорове за компетенция, то юриспруденцията се изказва най-често в полза на европейските институции за сметка на националното равнище.

По онова време Европейският съюз се е превърнал в нещо, което отделни коментатори описват като „пример за постпарламентарно управление, при което влиянието на хората чрез формалната представителна демокрация получава маргинално място“².

¹ Вж. **Norton, P.** Conclusion: Addressing the Democratic Deficit. - In: National Parliaments and the European Union (Ed. by Philip Norton). London, 1995, p. 177.

² Вж. **Andersen, S., T. Burns.** The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. - In: The European Union: How

Положението се променя значително тогава, когато след 1989 г. – *anno mirabilis* („годината на чудесата“) – на дневен ред се поставя целта за преобразуване на икономическите общности в единен Европейски съюз. Показателно е обстоятелството, че Договорът за учредяването на Европейския съюз, известен като Договора от Маастрихт (1992), за първи път е съпроводен от Декларация (№ 13), а по-късно Договорът от Амстердам (1997) вече е придружен от протокол за ролята на националните парламенти.

Към началото на новото столетие се налага гледната точка, че процесът на европейска интеграция може и трябва да навлезе в своята заключителна фаза, а това означава Европейският съюз да се преобразува от икономическа в политическа общност, а неговата организация и ред на дейност да получат конституционна форма. Иначе казано: Европейският съюз трябва да се учреди наново чрез една конституция, която ще гарантира основните човешки и граждански права, балансирано ще разпредели правомощията между европейските институции, както и прецизно ще разграничи европейското равнище и равнището на националната държава. Разделението на суверенитета между Европейския съюз и националните държави ще бъде „основната ос“ на европейската конституция³. Въпросът за укрепване на демократичната легитимност на европейските институции е *leit-motif* в целия процес на конституционализация на Европейския съюз.

Ролята на националните парламенти в европейската архитектура намира място в Декларацията за бъдещето на Съюза, приложена към Договора от Ница (2001), а впоследствие основните ѝ положения са пренесени в Декларацията от Лаакен от 15 декември 2001 г. Всички тези официални документи поставят ударението върху необходимостта от засилено участие на националните парламенти в законодателния процес на Европейския съюз, за да се преодолее „демократичният дефицит“ и да се укрепи демократичната легитимност на законодателството на Европейския съюз. Засиленото участие на националните парламенти в законодателния процес на Европейския съюз се обвързва най-тясно както с въпроса за субсидиарността, така и с потребността Европа да бъде приближена до гражданите на държавите членки.

Освен всичко друго Конвентът за бъдещето на Европа (2002-2003) разисква и въпроса за новата роля на националните парламенти в контекста на разширения Европейски съюз. Още в началната фаза от дейността на Конвента обаче отпада намерението да се търси формално

Democratic Is It? (Ed. by S. Andersen and K. Eliassen). London, 1996.

³ Вж. **Fischer, J.** From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration. - In: What Kind of Constitution for What Kind of Polity? (Ed. by C. Joerges, Y. Meny and J. Weiler). Cambridge, MA, 2000.

място на националните парламенти в рамките на институционната система на Европейския съюз, като наред с това не получават подкрепа и „големите идеи“ за учредяването: първо, на „Европейски конгрес“ (предложение на Валери Жискар д’Естен), съставен от депутати както от националните парламенти, така и от Европейския парламент, който да се събира веднъж годишно, за да дебатира конституционните въпроси на европейската интеграция, и второ, на „горна камара“ на Европейския парламент (предложение на Йошка Фишер), в която да участват депутати от националните парламенти. Взема връх разбирането, че е за предпочитане отделните държави членки да изразяват своите собствени гледни точки на европейско равнище чрез правителствените си представители, като не се допуска дублиране на националните позиции чрез допълнителен канал на представителство, тъй като всичко това може да доведе единствено и само до объркване.

Общата тенденция към парламентаризация на Европейския съюз се проявява в две допълващи се, но различни посоки: разширяването на правомощията на Европейския парламент като част от процеса по вземане на решения в Европейския съюз и укрепването на правомощията на националните парламенти по отношение на техните собствени правителства с оглед на изявите им на европейско равнище. В крайна сметка Конвентът дава формално признание за мястото на националните парламенти в демократичната тъкан на Европейския съюз, но те си остават специфични участници в европейската политическа система, които влизат в действие при относително ограничен набор от обстоятелства⁴.

Ноторно известен факт е, че проектът за Договор за създаване на Конституция за Европа, изготвен от Конвента и одобрен от междуправителствена конференция през 2004 г., посредством който Европейският съюз се преучредяваше като политическа общност с единна система от институции и юридически актове, беше отхвърлен на референдуми, произведени в две от водещите държави на европейския континент, а именно Франция и Холандия. Докато конституционният договор беше отклонен във Франция най-вече поради критики, насочени срещу неолибералната природа на европейската интеграция, то в Холандия упреците бяха свързани преди всичко с ограничаването на националния суверенитет⁵.

След известен период на размисъл политическата криза беше преодоляна чрез създаването и подписването на Договора от Лисабон (2007). Посредством Лисабонския договор се възпроизвеждат основните положения на конституционния договор, но промените в институ-

⁴ Вж. **Sleath, W.** The Role of National Parliaments in European Affairs. - In: Genesis and Destiny of the European Constitution (Ed. by G. Amato, H. Bribosia and B. de Witte). Bruxelles, 2007. n. 545-564.

ционната структура на Европейския съюз се прокарват като изменения и допълнения в двата съществуващи учредителни договора, а именно: в Договора за Европейския съюз и в Договора за функциониране на Европейския съюз. Европейският съюз получава облика на единен субект, който се явява юридическо лице, а общностното право става право на ЕС. По силата на Лисабонския договор Хартата на основните права получава същата юридическа сила, каквато имат и учредителните договори.

В чл. 12 на консолидираната версия на Договора за Европейския съюз изрично се подчертава, че „националните парламенти допринасят активно за доброто функциониране на Европейския съюз“, като се изброяват и формите на тяхното взаимодействие с европейските институции. Към двата учредителни договора се прилагат Протоколът относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз (Протокол № 1) и Протоколът относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност (Протокол № 2). За първи път националните парламенти влизат в преки отношения с европейските институции и получават възможност да участват в процеса по вземане на решения, макар и под една твърде ограничена форма. В крайна сметка националните парламенти запазват своята ключова роля при ревизията на учредителните договори, като получават и нови конституционни правомощия, свързани с т.нар. *passerelle*, т.е. мостови клаузи, чрез които се избягва необходимостта от нови промени на договорите, укрепват своите позиции на национално равнище в европейския законодателен процес и се превръщат в гаранци за спазването на принципа на субсидиарността в рамките на Европейския съюз.

§ 2. Ролята на Народното събрание при преразглеждане на учредителните договори

Държавите членки на Европейския съюз, като суверенни политически общности запазват своя статус на „господари“ на учредителните договори. А това означава, че измененията и допълненията на учредителните договори по общо правило може и трябва да стават с участието на държавите членки. Именно за държавите членки е запазена последната дума в процедурите – обикновена или опростена – за преразглеждане на учредителните договори като първично право на Европейския съюз.

Предварително е необходимо да се прокара разграничението между конституционните процедури, които са свързани със „сферата на общността“ (*domain of polity*), и всекидневните законодателни процедури, които се проявяват в „сферата на политиката“ (*domain of politics*). Тези типове процедури имат различна логика и се подчиняват на различни императиви.

А. Обикновена процедура

При *обикновената* процедура за преразглеждане на договорите правото на инициатива е предоставено на правителството на всяка държава членка, на Европейския парламент и на Европейската комисия. Проектите за преразглеждане на договорите се представят пред Съвета на Европейския съюз, а той на свой ред ги внася в Европейския съвет, като при това се уведомяват националните парламенти.

В зависимост от значимостта и обхвата на предлаганата ревизия Европейският съвет – след консултации с Европейския парламент и Европейската комисия – може да реши да се свика конвент, съставен от представители на националните парламенти, на държавните или правителствените ръководители на държавите членки, на Европейския парламент и на Европейската комисия, или да определи мандат за Конференция на правителствата на държавите членки. След като конвентът приключи своята дейност по преразглеждане на договорите, той приема с консенсус препоръка към Конференцията на правителствата на държавите членки. Измененията и допълненията в договорите се приемат от Конференцията на правителствата на държавите членки с общо съгласие.

Доколкото в Конференцията на правителствата на държавите членки – т.нар. Междуправителствена конференция – участват представители на националните правителства, дотолкова в Конституцията на Република България изрично се предвижда: „Министерският съвет информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз“ (чл. 105, ал. 3).

Предлаганите изменения и допълнения в учредителните договори влизат в сила, след като бъдат ратифицирани от всички държави членки в съответствие с конституционните им изисквания. Необходимо е да се подчертае, че в Република България договорът, с който се предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията, се ратифицира от Народното събрание с мнозинство две трети от всички народни представители (вж. чл. 85, ал. 1, т. 9, както и ал. 2 на същата разпоредба).

Б. Опростена процедура

Наред с обикновената процедура за преразглеждане на учредителните договори съществуват и *опростени* процедури. В случая интерес представлява едната от тях, която позволява да се приложи *passerelle* клаузата и така да се избегне експлицитното преразглеждане на договорите с участието на държавите членки.

Необходимо е да се отбележи, че появата на т.нар. *passerelles*, т.е. мостови клаузи, е ново явление в учредителните договори, като тяхното използване е насочено към придаване на по-голяма гъвкавост във функционирането на един твърде разширен и на моменти тромав Европейски съюз. Тези *passerelles* позволяват да се приложи по-облекчен режим на промени в договорите в сравнение с обикновената процедура⁵.

По-специално в чл. 48, ал. 7 на Договора за Европейския съюз се предвижда възможността Европейският съвет да може да приеме решение, чрез което да позволи на Съвета на Европейския съюз да премине от вземане на решения с единодушие към действия с квалифицирано мнозинство в определена област или по конкретен случай, както и да може да се приеме решение Съветът да премине при необходимост от специална законодателна процедура към обикновена законодателна процедура, известна като „процедура за съвместно вземане на решения“ (*co-decision procedure*). Тези решения на Европейския съвет, които несъмнено имат конституционен характер, се приемат с единодушие, като инициативата преди това е получила одобрението на Европейския парламент с мнозинство от съставляващите го членове.

За всяка такава инициатива на Европейския съвет се уведомяват националните парламенти, като в тези случаи те се известяват „най-малко шест месеца преди приемането на решение“ (вж. чл. 6 на Протокол № 1).

В случай на несъгласие на национален парламент, нотифицирано в срок от шест месеца след уведомяването му, решение от страна на Европейския съвет не се приема. При липса на несъгласие Европейският съвет може да приеме решението.

Иначе казано: всеки национален парламент, включително и Народното събрание на Република България, може да наложи вето на една такава конституционна инициатива. А това означава, че на националните парламенти е поверена изключително важната роля на арбитри на конституционната промяна.

В крайна сметка правото на вето, предоставено на националните парламенти, е едно допълнително препятствие за прилагане на *passerelle*

⁵ Вж. **Piris, J.-C.** The Constitution for Europe. A Legal Analysis. Cambridge, 2006, p. 121.

клаузата, защото необходимостта да се осигури подкрепата на всички национални парламенти превръща използването на тази клауза на практика в задача с повишена трудност. Няма съмнение, че на националните парламенти е отредена ролята на своеобразни конституционни спирачки, но те могат да бъдат изключително полезни в сферата на подобни съществени и значими решения. Във всеки случай правото на вето, с което разполагат националните парламенти, се явява – освен всичко друго – и политически символ, особено в онези държави, където гледат с подозрение към опитите за задълбочаване на европейската интеграция

§ 3. Народното събрание и законодателният процес на Европейския съюз

Националните парламенти участват не само в процедурите по ревизия на учредителните договори, но също така и в обикновения законодателен процес на Европейския съюз. Тази дихотомия е изключително важна, за да се осмисли и разбере ролята на националните парламенти, включително и на Народното събрание на Република България, в законодателния процес на Европейския съюз. Няма съмнение, че двата типа процедури се подчиняват на различни императиви: докато при конституционните процедури на преден план излизат изискванията за демократично участие и демократична легитимност, то при обикновените законодателни процедури ударението се поставя върху очакванията за простота, бързина и ефективност. В този смисъл намесата на националните парламенти в европейския законодателен процес има своите естествени предели и времеви ограничения.

Участието на Народното събрание в законодателния процес е предмет на регулиране от националното конституционно право. Това участие се основава върху една мълчалива делегация на властнически правомощия от парламента към правителството, а то на свой ред изпраща отделни министри като негови представители в Съвета на Европейския съюз. По този начин Народното събрание осъществява контрол върху европейското поведение на излъченото от самото него правителство.

По-специално, намесата на Народното събрание във вземането на законодателни решения на европейско равнище се осъществява преди всичко и най-вече чрез неговия контрол върху поведението на министрите, които участват в работата на Съвета на Европейския съюз, когато той действа в своя законодателен формат.

А. Съгласуване на законодателните програми

Всяка година Европейската комисия – съгласно чл. 1, изр. второ на Протокол № 1 – изпраща на националните парламенти своята законодателна програма, както и всеки друг инструмент за законодателно планиране или за политическа стратегия, като едновременно с това ги изпраща и на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз. Иначе казано, националните парламенти, включително и Народното събрание на Република България, имат възможност да планират своята собствена дейност по въпросите на европейското законодателство в съответствие с работната програма на Европейската комисия, която разполага с монопол върху правото на законодателна инициатива на европейско равнище. При това националните парламенти получават работната програма на Европейската комисия едновременно с другите две политически институции, които функционират на европейско равнище, а именно – Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз.

Народното събрание приема своя собствена годишна работна програма по европейските въпроси, която се опира на програмата на Министерския съвет за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз и взема предвид работната програма на Европейската комисия за съответната година.

Водеща роля при изготвянето на проекта за работна програма на Народното събрание по европейските въпроси играе неговата Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове⁶. Именно тази специализирана комисия обобщава предложенията на останалите постоянни комисии и изготвя проекта за годишна работна програма по европейските въпроси на Народното събрание. Тази програма съдържа в себе си списък на проектите на актове на институциите на Европейския съюз, по които Народното събрание осъществява наблюдение и контрол. Проектът на годишната работна програма се обсъжда и приема от Народното събрание. При нововъзникнали обстоятелства Комисията по европейските въпроси може да предлага допълнения в Годишната работна програма на Народното събрание (вж. чл. 114, ал. 5 на ПрНС).

Б. Получаване на информация

Получаването на своевременно и достоверна информация е от ключово значение за укрепване на позициите на националните парламенти в процеса по вземане на законодателни решения на европейско равнище. В това отношение Лисабонският договор направи

⁶ По-нататък в текста се използва съкратеното название на постоянната комисия, а именно: Комисия по европейските въпроси.

радикална крачка напред, като в Протокола относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз изрично се предвиди задължение за Европейската комисия да изпраща своите консултативни документи (зелени книги, бели книги и съобщения) директно на националните парламенти на държавите членки при публикуването им (вж. чл. 1, изр. първо).

За първи път националните парламенти влизат в пряк досег с политическите институции на Европейския съюз. До влизането на Лисабонския договор в сила на 1 декември 2009 г. националните парламенти получаваха тези документи чрез посредничеството на своите правителства. В Правилника на XLIII Народно събрание изрично се предвижда, че общонационалната представителна институция организира и поддържа база данни за проектите на актове и други документи на институциите на Европейския съюз (вж. чл. 119 на ПрНС).

Получаването на консултативните документи на Европейската комисия позволява на националните парламенти бързо да се ориентират в дебрите на осъществяваната на европейско равнище законодателна политика. Необходимо е да се отбележи, че „зелените книги“ (*green papers*) и „белите книги“ (*white papers*) са работни документи, възприети в практиката на европейските институции по британски образец.

По-специално, „зелените книги“ са заявления за намерения, свързани с разработване и приемане на определени мерки в бъдеще време, като лансираните идеи са нахвърляни в най-едри щрихи и много често имат дискуссионен характер, докато „белите книги“ очертават контурите на относително завършен и мотивиран политически проект, който обаче все още не е придобил своята юридическа форма. И в двата случая става дума за подготвителни документи, които са изключително ценни с оглед на разбирането и осъзнаването на изначалния законодателен замисъл. Тези документи имат консултативен характер, тъй като съдържат предложения за предприемане на мерки от страна на Европейския съюз, като твърде често те предизвикват процес на консултации на европейско равнище. Ако получат благоприятен отзив от останалите политически институции, това обстоятелство е основание за разработване на програма за действие на Европейския съюз в съответната област. На свой ред „съобщенията“ (*communications*) са средство за общуване и взаимодействие между институциите на Европейския съюз, като в тях се излагат вижданията на съответната политическа институция по определен въпрос.

Своевременният достъп до документи винаги е бил съществен проблем за националните парламенти, които неведнъж досега са се опасявали, че техните гледни точки по един или друг въпрос ще се появят твърде късно, за да повлияят върху крайния резултат. В досегашната

практика националните парламенти твърде често бяха маргинализирани при вземането на решения на европейско равнище, защото се включваха в дебатите едва след като законодателното предложение е вече формулирано. При новосъздадената ситуация, когато националните парламенти имат пряк достъп до предварителните документи, които очертават бъдещия законодателен замисъл, те разполагат с много повече възможности за въздействие върху хода на европейския законодателен процес.

Правото да се получава информация под различна форма от европейските институции може да се квалифицира като *пасивно* право, за разлика от *активното* право, което дава възможност на Народното събрание да изразява своята позиция, чрез която да въздейства върху хода на европейския законодателен процес.

В. Контрол по повод на участието на министрите в законодателната дейност на Съвета на Европейския съюз

В резултат на промените, предизвикани от Лисабонския договор, на европейско равнище понастоящем действат два законодателни органа: Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент – с относително изравнени законодателни правомощия, които те упражняват преди всичко и най-вече чрез обикновената законодателна процедура, известна още като *co-decision procedure* („процедурата по съвместно вземане на решения“).

При новите обстоятелства Съветът на Европейския съюз не само разделя законодателната си власт с Европейския парламент, но крайните решения се вземат от него – по общо правило – не с единодушие, а с квалифицирано мнозинство. Това обстоятелство поставя с особена сила въпроса за контрола от страна на националните парламенти върху поведението на отделните министри, които участват в законодателната дейност на Съвета на Европейския съюз. Няма съмнение, че националните парламенти трябва да засилват контролните си функции по отношение на техните правителства в процеса по вземане на законодателни решения на европейско равнище, тъй като ефективността в тази дейност не може да се утвърждава за сметка на демократичната отговорност.

Едно от съществените нововъведения в тази област е изискването – въведено чрез Лисабонския договор – Съветът на Европейския съюз да заседава при отворени врата тогава, когато обсъжда и гласува законодателни актове (вж. чл. 16, пар. 8 на консолидирания текст на Договора за Европейския съюз). Нещо повече, дневният ред и резултатите от заседанията на Съвета на Европейския съюз, включително и протоколите от заседанията, на които се обсъждат проекти за законодателни актове,

се изпращат директно на националните парламенти едновременно с изпращането им на правителствата на държавите членки (чл. 5 на Протокол № 1). Това е значима крачка напред в утвърждаването на принципите на откритост и прозрачност в процеса по вземане на законодателни решения на европейско равнище.

Досегашната практика по вземане на законодателните решения при затворени врата създаваше атмосфера на подозрения за неправомерни договаряния и безпринципни компромиси между едни или други министри и представляваните от тях правителства. Няма съмнение, че националните парламенти ще се възползват от тази откритост и прозрачност, за да упражняват по-стриктен контрол върху поведението на техните министри.

В Конституцията на Република България изрично се подчертава, че „когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия“ (вж. чл. 105, ал. 4). Тази конституционна постановка на въпроса се конкретизира в Правилника на Народното събрание, където се предвижда, че Министерският съвет внася в парламента „рамкова позиция“ по проекта за акт на институция на Европейския съюз. При настъпване на обстоятелства, които налагат промени в първоначалната българска позиция, Министерският съвет информира своевременно Народното събрание.

Комисията по европейските въпроси обсъжда проектите за актове на Европейския съюз и рамковите позиции по тях и изготвя съответен доклад. При необходимост Комисията по европейските въпроси може да наложи „парламентарна резерва“ по проект за акт на институция на Европейския съюз, която задължава правителството да не изразява становище по проекта за акт до произнасянето на Народното събрание по въпроса (вж. чл. 116, ал. 2 на ПрНС). Иначе казано, не някой друг, а Народното събрание и неговите специализирани органи са призвани да формулират националния интерес по обсъжданите на европейско равнище въпроси, като пак те имат грижата да следят дали министрите не се отклоняват от начертаната линия на поведение по време на дебатите в Съвета на Европейския съюз.

България е възприела една умерена линия на парламентарен контрол по повод на поведението на своите министри в Съвета на Европейския съюз. Има други страни като например Дания, която е довела тази линия на контрол до нейния логически завършек, където се поддържа, че техен министър може да участва в европейския процес по вземане на решения единствено въз основа на обвързващ парламентарен мандат⁷.

⁷ Вж. **Riis, P.** National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark. - In:

Необходимо е да се отбележи, че е предвиден срок от осем седмици между датата, на която даден проект за законодателен акт е представен на разположение на националните парламенти на официалните езици, и датата, на която той се включва в проекта за дневен ред на Съвета на Европейския съюз с цел приемането му или приемането на определена позиция в рамките на законодателната процедура. Няма съмнение, че това е една *предварителна фаза* на обсъждане на проекта за законодателен акт от националните парламенти. Иначе казано: Народното събрание разполага с два месеца, през които неговите специализирани помощни органи трябва да проучат проекта за законодателен акт и да се произнесат по него. Изключения от това правило се допускат в неотложни случаи, мотивите за които се излагат в акта или позицията на Съвета на Европейския съюз. Когато проектът за законодателен акт е включен в дневния ред за предстоящо заседание на Съвета на Европейския съюз, тогава трябва да изтече срок от десет дни до неговото разглеждане и приемане на позиция (вж. чл. 4 на Протокол № 1).

Най-сетне, Министерският съвет – в изпълнение на чл. 105, ал. 4 на Конституцията – в началото на всеки 6-месечен период на председателство на Съвета на Европейския съюз внася в Народното събрание доклад за участието на Република България в процеса по вземане на решения на Европейския съюз през предходното председателство и за приоритетите на страната по време на текущото председателство (вж. чл. 124 на ПрНС). Народното събрание изслушва доклада на министър-председателя, без изрично да се произнася по него.

Освен това Народното събрание може да предизвика изслушване на министър-председателя относно позицията на Република България в предстоящи заседания на Европейския съвет (чл. 122 на ПрНС). В такива заседания, както и когато министър-председателят представя доклад за участието на Република България в процеса по вземане на решения на Европейския съюз, могат да участват и членовете на Европейския парламент от Република България, но без право на глас.

§ 4. Народното събрание като гарант относно спазването на принципа на субсидиарността

Концепцията за субсидиарността е свързана със социалната доктрина на католицизма и федералната политическа мисъл. Отправната точка в тази доктрина е разбирането, че едни или други проблеми може

National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism (Ed. by O. Tans, C. Zoethout and J. Peters). Groningen, 2007, p. 192.

и трябва да се решават на онова равнище, което е най-близо до гражданите. Тази концепция се появява за първи път в европейския дискурс още през 1975 г., когато Лео Тиндеманс представя своя доклад за бъдещето на интеграционния процес пред Европейската комисия, като подчертава, че Европейският съюз не може и не трябва да се развива като централизирана свръхдържава. Той изрично отбелязва необходимостта от придържане към принципа на субсидиарността, както и че задълбочаването на интеграцията не трябва да се свежда до неограничено прехвърляне на правомощия от националните държави към европейското равнище. По-късно принципът на субсидиарността е официално установен чрез Договора от Маастрихт (1992), но без да се спазва изцяло и напълно на практика. Показателно е обстоятелството, че Съдът на Европейския съюз никога не е анулирал някакъв акт на основание, че е нарушен принципът на субсидиарността.

В хода на дебатите за бъдещето на Европа от началото на новото столетие постепенно се избистря разбирането, че субсидиарността е политически принцип, който трябва да бъде ориентиран най-вече към законодателната дейност. Става ясно, че при задълбочаване на интеграционния процес принципът на субсидиарността придобива ключово значение като гаранция, че отделните национални държави ще могат да запазят своята идентичност в контекста на една обединена Европа. В речта си пред германския Бундестаг от 27 юни 2000 г. тогавашният френски президент Жак Ширак отбелязва, че „европейските нации са източникът на нашите идентичности и корени“, както и че „за хората, които ще дойдат след нас, нациите ще останат първите отправни точки“. На срещата на върха в Ница от края на същата година тогавашният германски канцлер Гюнтер Шрьодер поставя въпроса „как да се установи и наблюдава едно по-прецизно разграничение между правомощията на Европейския съюз и на държавите членки, отразяващо принципа на субсидиарността“.

По време на разискванията в конвента се формира консенсус относно необходимостта от изясняване на въпроса „кой какво прави“ в рамките на Европейския съюз, както и относно необходимостта от по-стриктно придържане към принципа на субсидиарността. Идеята за нов контролен орган се отхвърля с аргумента, че не е необходим „г-н или г-жа Субсидиарност“. По-важното обаче е друго, а именно, че по време на дебатите в конвента се появява идеята относно „системата за ранно предупреждаване“ (*early warning system*), която дава възможност на националните парламенти да се присъединят към упражняването на контрол по повод на съответствието с принципа на субсидиарността. Идеята получава широка подкрепа от различни елементи на конвента, а това обстоятелство идва да покаже как може да се постигне нещо в обща

полза, като така се избягва създаването на някаква нова бюрокрация. Няма съмнение, че „системата за ранно предупреждаване“ (*early warning system*) се възприема от участниците в конвента като „иновативна и смела“ идея⁸. По-късно Лисабонският договор (2007) припознава тази идея и тя намира разгърнат израз в Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

По-специално, Европейската комисия изпраща проектите за законодателни актове на националните парламенти едновременно с изпращането им на законодателните органи на Европейския съюз. Всеки един от тези проекти се мотивира от гледна точка на принципите на субсидиарност и пропорционалност, като трябва да съдържа подробно становище по тези въпроси. Това подробно становище (*fiche de subsidiarity*) трябва да съдържа елементи, които позволяват да се оцени финансовият ефект на проекта. Основанията да се направи заключението, че определена цел може да бъде по-добре постигната на равнището на Европейския съюз, се подкрепят с качествени, а когато това е възможно – и с количествени показатели. Иначе казано: тежестта на доказване, че законодателната мярка е съобразена с принципа на субсидиарността, е възложена преди всичко и най-вече на Европейската комисия.

Постоянните комисии на Народното събрание разглеждат проекта за законодателен акт с оглед на спазването на принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Ако се установи неспазване на принципа на субсидиарност в проект за законодателен акт, Комисията по европейските въпроси изготвя мотивирано становище по въпроса и го изпраща на председателя на Народното събрание, който на свой ред го изпраща на Министерския съвет и до европейските институции (вж. чл. 117 на ПрНС).

В перспектива е целесъобразно да се обсъди въпросът, дали – *de lege ferenda* – самото Народно събрание в неговия пленарен състав не трябва да се произнася дефинитивно относно неспазването на принципа на субсидиарност, преди да се сезират европейските институции. Още повече, Народното събрание като еднокамарен парламент ще разполага с два гласа при кумулирането на гласовете на възразилите по въпроса национални парламенти.

⁸ Вж. **Norman, P.** *The Accidental Constitution*. Brussels, 2005, p. 46-47, p. 76-77. По повод на широкото разпространение на израза „система за ранно предупреждаване“ (*early warning system*) проф. Пол Крейг обръща внимание върху обстоятелството, че конституционализмът няма за свой предмет „оръжията за ядрени удари“ (*nuclear strike weapons*), а се занимава с всекидневните дела на управлението. - Вж. **Craig, P.** *The Locus and Accountability of the Executive in the European Union*. - In: *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective* (Ed. by P. Craig and A. Tomkins). Oxford, 2006, p. 329.

В срок от осем седмици от датата на предаване на проекта на законодателен акт всеки национален парламент, включително и Народното събрание на Република България, може да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета на Европейския съюз и на Европейската комисия мотивирано становище, в което излага причините, поради които смята, че въпросният проект не е съобразен с принципа на субсидиарност.

Иначе казано: „системата за ранно предупреждаване“ (*early warning system*) се задейства още в началната фаза на разгръщане на европейския законодателен процес. В този смисъл става дума за *ex ante* контрол дотолкова, доколкото все още не е налице завършен законодателен акт на Европейския съюз. Националните парламенти са призвани да направят една телеологична интерпретация на учредителните договори *in concreto*, т.е. по определен повод, и да изложат евентуалните си възражения. Във всички случаи националните парламенти трябва да действат *bona fide*, т.е. техните намеси не трябва да стават по начин, който би нарушил доброто функциониране на Европейския съюз.

На свой ред Европейската комисия взема предвид изпратените от националните парламенти становища. Ако мотивираните становища относно незачитането на принципа на субсидиарност в проект за законодателен акт представляват *най-малко една трета от общия брой на дадените на националните парламенти гласове*, то проектът трябва да бъде преразгледан. Този праг е една четвърт при проекти на законодателни актове, внесени на основание чл. 76 от Договора за функционирането на Европейския съюз относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие (вж. чл. 7, пар. 2, ал. 2 от Протокол № 2).

Необходимо е да се отбележи, че всеки национален парламент, включително Народното събрание на Република България, разполага с два гласа. В случай на двукамарна национална парламентарна система всяка от камарите разполага с един глас.

При положение че се натрупат толкова много възражения от страна на националните парламенти, че те съставляват „най-малко една трета от дадените на националните парламенти гласове“, то това е своеобразен „жълт картон“, ако се използва футболният речник⁹. Този жълт картон е предупреждение към инициаторите на проекта за законодателен акт, като в този случай Европейската комисия трябва да обсъди мотивираните становища и да реши дали да продължи да поддържа този проект, да го измени или да го оттегли. Изрично се

⁹ Необходимо е да се отбележи, че „системата на жълтия картон“ беше възприета в разрез с идеята за въвеждане на „система на червен картон“, която щеше да даде възможност на националните парламенти директно да удрят спирачка на европейския законодателен процес.

посочва, че това решение трябва да бъде мотивирано.

В крайна сметка Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по жалби за неспазване на принципа на субсидиарност в отделен законодателен акт (вж. чл. 8, изр. първо на Протокол № 2). Народното събрание на Република България – съгласно чл. 118 на ПрНС – може да отправи мотивирано искане до Министерския съвет за внасяне в Съда на Европейския съюз на иск за неспазване на принципа на субсидиарност в законодателен акт. Няма съмнение, че това действие е форма на *ex post* контрол в защита на един принцип, който е ориентиран към гарантиране на националните интереси на държавите членки срещу прекомерното вмешателство на европейските институции.

Всяка година Европейската комисия изготвя доклад относно спазването на принципа на субсидиарността при изготвянето и приемането на законодателните актове на Европейския съюз, който се изпраща за сведение на останалите европейски институции, а също така и на националните парламенти.

§ 5. Народното събрание и междупарламентарното сътрудничество в рамките на Европейския съюз

Още през май 1989 г. на своя сбирка в Мадрид председателите на националните парламенти на държавите членки на Европейския съюз вземат решение да укрепят своите позиции на европейско равнище чрез засилване на междупарламентарното сътрудничество. Това сътрудничество приема различни форми: Конференция на парламентите на Европейския съюз, проведена в Рим от 27 до 30 ноември 1990 г., откъдето тръгва идеята за създаване на „втора камара“ на Европейския парламент, Конференция на председателите на националните парламенти, проведена за първи път през януари 1963 г., и Конференция на комисиите по европейските въпроси, учредена в Париж на заседание, проведено на 16 и 17 ноември 1989 г.

Най-трайна и устойчива форма на междупарламентарно сътрудничество се оказва организацията на работните органи на националните парламенти, специализирани по европейските въпроси. Инициативата за създаването на тази конференция принадлежи на Лоран Фабиус – тогавашния председател на френското Национално събрание. Организацията става известна като COSAC – акроним от френското название на организацията: *Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires communautaires*.

Тази конференция си поставя за цел да интензифицира размяната на информация между националните парламенти и техните специализирани органи за начина, по който организират и осъществяват своята

дейност по европейската проблематика. От самото начало на неговото съществуване COSAC се изявява като консултативна по своята природа институция. Предмет на дебатите са най-вече парламентарните практики и процедури, като размяната на информация води до взаимно обогатяване, без да се правят опити за създаване на някаква наднационална процедура. По общо правило дебатите по актуални политически теми се избягват, като участниците в разискванията говорят от свое собствено име и се придържат към консенсусен подход при търсенето и намирането на общи решения по едни или други проблеми.

COSAC провежда по две сбирки годишно, като техните заседания протичат при ясни и прецизни процедурни правила, които им позволяват да осъществяват своята дейност по един много добре структуриран и продуктивен начин. Всеки национален парламент изпраща до шест участници в заседанията, като Европейският парламент също така изпраща шест депутати. Съставът на националните делегации позволява да бъдат представявани различни политически гледни точки и тенденции.

Самите заседания на COSAC продължават по ден и половина, като проектът за дневен ред се изготвя от т.нар. подготвителна тройка, която включва парламента, който организира сбирката, предходния организатор, а също така бъдещия организатор, като в подготовката участва и Европейският парламент. Датата на следващата сбирка на COSAC се определя в края на всяко официално заседание.

Съставът на COSAC не е представителен на отделните национални парламенти, а съответните комисии по европейските въпроси имат различни функции и правомощия. Освен това делегатите нямат пълномощия от камарите на своите национални парламенти. По тази причина делегатите, които участват в сбирките на COSAC, не могат да говорят от името на своите парламенти, а изразяват единствено и само личната си гледна точка. Дебатите, провеждани в рамките на заседанията на COSAC, не са предмет на по-нататъшни разисквания от страна на националните парламенти. Ето защо решенията на COSAC не могат да се приемат иначе, освен с единодушие. Установена практика е заседанията да завършват с общи заключения, издавани под формата на комюнике от парламента, който организира срещата.

Размяната на гледни точки и полезен опит продължава да е в центъра на вниманието на сбирките на COSAC, като на отделни заседания се разискват въпроси от по-общ характер, свързани с институционалното развитие на Европейския съюз. Показателно е обстоятелството, че през 2005 г. – по време на британското председателство – COSAC подготвя единна процедура относно наблюдението за спазване на принципите на субсидиарност и

пропорционалност.

В Протокола относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз изрично се подчертава, че COSAC може да предложи на вниманието на европейските институции „всеки принос, който смята за уместен“ (вж. чл. 10, изр. първо). Подобни „приноси“ обаче си остават най-често „храна за размисъл“. И това не е случайно, тъй като повечето национални парламенти – включително и германският Бундестаг – категорично се противопоставят срещу опитите за по-нататъшно институционализиране на COSAC

Значението на тези форуми не може и не трябва да се надценява: то е свързано най-вече с неформалната комуникация между представителите на националните парламенти и европейските институции. В определен смисъл това е една стабилна мрежа на участници, обединени от обща кауза. Макар че COSAC провежда по две сбирки годишно, те не оказват въздействие върху всекидневното функциониране както на националните парламенти, така и на Европейския парламент. В крайна сметка заседанията на COSAC са полезни форуми на междупарламентарно сътрудничество, които позволяват своевременно да се огласяват редица обществени настроения и очаквания, свързани с дейността на европейските институции.