

ПРАВОМОЩИЯ И МЕТОДИ НА ВЛИЯНИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ В ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИЧЕСКА СИСТЕМА

*Докторант Илиан Точев, Катедра „Международно право и
международни отношения“, Югозападен университет „Неофит
Рилски“*

Повече демокрация в ЕС неговите граждани разбират като по-добри възможности за участие във взимането на решения, по-голяма откритост в действията на институциите на ЕС. Несъмнено Договорът от Лисабон разширява тези възможности в посоката, желана от гражданите на ЕС, като предоставя повече правомощия на Европейския парламент – институцията, която реализира прякото представителство на гражданите на Съюза.

Разпределението на правомощията на институциите в ЕС не се базира на принципа на разделение на властите по начина, по който този принцип се прилага вътре в държавите членки. По-скоро сме свидетели на разпределение на правомощия на отделни институции, обединени в едно цяло чрез подписани договори, уреждащи съжителството на отделни държави в един общ организиран механизъм, работещ по общоприети принципи на управление и преследващ общи цели за държавите членки. В този общ механизъм Съветът е изразител на интересите на държавите членки, по-конкретно – на техните правителства, а още по-конкретно – на националните парламентарни мнозинства, които формират съответните правителства.

Комисията изразява колективния европейски интерес, а Европейският парламент – интереса на народите на държавите членки чрез избраните пряко от тях евродепутати. С преките избори за Европейски парламент се прекратява практиката на пряко представителство на депутатите от националните парламенти в европейската структура, по този начин се прекратява и прякото влияние на националните парламенти чрез квотното представителство на техните представители върху Европейския парламент.

Два са основните начини на взаимодействие на националните парламенти и Европейския парламент, единият е чрез пряко представителство на депутати от националните парламенти в състава на Европейския парламент, който вече е изживял своя исторически живот, а вторият – взаимодействие като отделни политически субекти, каквато е настоящата ситуация.

Връзката и взаимодействието между тези институции следва да се търси в тяхното взаимодействие и взаимно влияние, чрез

установяване на институционални връзки и канали за легитимно влияние помежду им, за да се постигне взаимен контрол, от една страна, и ползотворно взаимодействие, от друга. Това е смисълът на тяхното отделно съществуване и същевременно необходимо взаимодействие.

Прякото участие на депутати от националните парламенти в състава на Европейския парламент очевидно вече е невъзможно, защото преките избори за Европейски парламент придават легитимността му като политически субект на Европейския съюз и са израз на демократичния начин на създаването му и политическата му сила сред другите институции на Съюза. Тогава остава единственият начин да си взаимодействат по институционален път като политически субекти на политическата сцена на Европейския съюз. Това е и пътят, който е възприет от европейските договори, регламентиращи политическата архитектура на ЕС.

След Договора от Лисабон двете своеобразни „парламентарни камари“, Европейският парламент и Съветът, използват основно обикновената законодателна процедура за приемане на законодателни актове, при която парламентът е равнопоставен със Съвета и законодателните актове могат да се приемат само със съгласието и на двете институции. Това представлява ярко доказателство за демократизирането на Съюза чрез равноправното участие на Европейския парламент в законодателния процес, което се случва в такава степен за първи път.

Ролята на националните парламенти в европейския политически процес може да бъде разглеждана в две плоскости:

- а) правомощия и методи за влияние в европейската политическа система на европейско равнище;**
- б) правомощия и методи за влияние в европейската политическа система на национално равнище.**

I. Правомощия и методи за влияние в европейската политическата система на европейско равнище

Каква е ролята на националните парламенти в архитектурата на институциите в Европейския съюз и дали бихме могли да ги наречем своеобразна „трета камара“ в европейския законодателен процес?

Националните парламенти най-много се доближават до това определение при реализиране на признатото и нормативно закрепено право на националните парламенти 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.

Този механизъм е един от основните лостове за влияние чрез участие в политическата система на европейско равнище и дава възможност предложението на Комисията да бъде отхвърлено, което означава, че като резултат при упражняването на това правомощие националните парламенти се доближават най-близо до законодателните правомощия на Европейския парламент и Съвета. Тези правомощия на националните парламенти представляват повишаване на тяхната роля в нормотворческия процес и намаляване на дефицита на демократичност в Съюза. Заедно с другите им правомощия съществува тенденция националните парламенти да придобиват все по-голяма роля в европейския законодателен процес и да скъсяват дистанцията между тях и останалите институции в Европейския съюз.

Преди Договора от Лисабон участието на националните парламенти в европейския интеграционен процес се регламентира в Протокол, но не и в текст от самите договори.

Взаимоотношенията между Европейският парламент и националните парламенти се формализират за пръв път в Договора за Европейския съюз от Амстердам, който в приложените към него Протокол № 13 за ролята на националните парламенти в ЕС и Протокол № 14 за Конференцията на парламентите регламентира участието на националните парламенти в европейския интеграционен процес.

В Договора от Лисабон ролята на националните парламенти в нормотворческия процес е регламентирана в текст от самия учредителен договор. Дял II на ДЕС „Разпоредби относно демократичните принципи“ включва четири нови разпоредби, определящи основните демократични принципи, въз основа на които се развива цялостната дейност на ЕС, като чл.12 съдържа основните правомощия на националните парламенти:

- право да получават информация за законодателната дейност на ЕС;

- право да упражняват политически контрол върху съответствието на законодателните предложения на Комисията с принципа на субсидиарност чрез механизма на „ранно предупреждение“;

- право да участват в механизмите за оценка на изпълнението на политиката на ЕС в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие;

- право да участват в процедурите за изменение на учредителните договори по чл. 48 от ДЕС;

- право да бъдат информирани за постъпили молби от държави за присъединяване към ЕС по чл. 49 от ДЕС;

- право на участие в междупарламентарното сътрудничество с Европейския парламент.¹

Необходимо е да се посочи още една възможност, която е предписана в Протокол № 2 чл. 8 във връзка с член 263 от ДФЕС, при която Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по искове за неспазването на принципа на субсидиарност в законодателен акт, образувани от държава членка от името на нейния национален парламент.

Цялата информация за нормотворческия процес националните парламенти получават директно, а не чрез посредничеството на националните правителства, какъвто ред съществуваше преди приемането на Лисабонския договор.

Важни метод за влияние са участието на всеки парламент от държавите членки в Конференция на парламентарните органи, специализирани по въпросите на ЕС (COSAC)², Конференцията на председателите на парламентарите в ЕС – годишни срещи на председателя на Европейския парламент с председателите на националните парламенти на държавите членки, Конференцията на парламентарите.

II. Правомощия и методи за влияние в европейската политическа система на национално равнище

Основното правомощие е парламентарният контрол под различни форми, който упражнява всеки един парламент върху собственото си правителство.

Метод на влияние на парламента върху правителството, включително и по въпросите на европейската политика, е въздействието на парламентарното мнозинство, сформирало правителството, като не всички възможности за въздействие са нормативно регламентирани. Тук се смесват политическите влияния на партиите, съставляващи мнозинството, техните програми, идеологии и персонални представители в правителството.

Съществена роля играят специализираните постоянни комисии по европейските въпроси, които са формирани във всички парламенти на държавите членки в ЕС под една или друга форма. Ефективността на работата на комисиите основно се определя от начина на тяхното структуриране и от правомощията, които притежават. Разнообразието на решения се увеличава и от наличието на еднокамерни и двукамерни парламенти в държавите членки на ЕС.

¹ Попова. Ж. Право на Европейския съюз. 2011.

² COSAC е съкращение от френското наименование на този орган: Conference des Organes Specialises dans les Affaires Communautaires.

Създаването на специализирани структури по европейските въпроси в националните парламенти се активизира след приемането на Единният европейски акт през 1987 г., чиято цел е изграждането на правната рамка на вътрешния пазар, в тази връзка той увеличава обема на правомощия на европейските институции за приемане на необходимото общностно законодателство. Преди това са създавани ad hoc структури за разглеждането на въпроси, свързани с европейското законодателство.

Основна отлика в правомощията на комисиите в различните страни се явява задължителността на решенията на тези комисии по отношение на правителствата при техните действия на европейската сцена, доколкото те представляват задължителен мандат за правителствата. В това отношение решенията на комисиите се разделят на два вида: а) задължителни решения; б) решения становища.

Парламентарни комисии, занимаващи се с европейските въпроси в някои от страните членки:³

Нормативна база и степен на задължителност на парламентарните позиции Държава	Парламент / Камара	Компетентен орган за парламентарен контрол	Нормативна база	Степен на задължителност на мандата
Австрия	Национален съвет Федерален съвет	Главен комитет – Постоянен подкомитет по въпросите на Европейския съюз Комитет по Европейския съюз	Конституция – чл. 23e – 23f Специален закон	Мнението на Националния и на Федералния съвет е политически задължително за правителството.
Белгия	Камара на представителите Сенат	Федерален комитет по европейските въпроси Комисия по европейските въпроси	Конституция – чл. 68	Няма мандат. Възможност за представяне на мнение.
Великобритания	Камара на общините Камара на лордовете	Комисия за контрол върху европейското законодателство Комисия по Европейския съюз	Решение на Камарата на общините Решение на Камарата на лордовете	Мнение без задължителен характер

³ Анализ на проф. д.ю.н. Ангел Калайджиев и доц. д-р Димитър Хаджиниколов, 2006 г.

Германия	Бундестаг Бундесрат	Комисия по европейските въпроси Комисия по европейските въпроси	Конституция – чл. 23 и 45	Мнение на парламента, което е политически задължително за правителството.
Гърция	Парламент	Комисия по европейските въпроси	Конституция – чл. 70, Правилник на парламента – чл. 41В	Мнение без задължителен характер.
Дания	Фолкетинг	Комитет по европейски въпроси	Конституция	Мандат, който е политически задължителен за правителството.
Естония	Риигикогу	Комисия европейски въпроси	Правилник на парламента	Мнение – задължително.

Съществуват различни варианти на регулация на правомощията на комисиите по европейските въпроси в различните парламенти в страните от Европейския съюз, в някои от тях правомощията се регламентират в конституцията на съответната страна, в други освен в конституцията има приети специални закони, съществуват регулации и в правилниците за работа на парламенти.

Съществува разлика във видовете актове, които се контролират от комисиите по европейски въпроси. При някои от комисиите (комитети) на парламентарен контрол подлежат всички проекти за нормативни актове на органите на Европейския съюз, а при други се извършва подбор на документите за парламентарен контрол, подборът в повечето случаи се извършва от правителството, в някои страни – от самия парламентарен орган, какъвто е съответната комисия, занимаваща се с европейските въпроси, или от председателя на парламента.

Процедурите на контрол са основно два вида: „контрол върху документи“ (document-based system), при която се проучват законодателните предложения и документи, които се получават от Европейския съюз, като се изразяват становища, които не задължават правителството, и „мандатна система“ (mandating system), при която комисията по европейските въпроси изготвя становище, което е задължително за правителството.

Възможностите за упражняване на процедурите за контрол се обуславят от информираността на националните парламенти относно законодателните проекти на европейско равнище.

Съгласно Протокол № 1 „Относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз“ към Договора за функциониране на Европейския съюз консултативните документи на Европейската

комисия (зелени книги, бели книги и съобщения) се изпращат директно от Комисията на националните парламенти на държавите членки при публикуването им.⁴ Комисията изпраща на националните парламенти и годишната законодателна програма, както и всеки друг инструмент за законодателно планиране или за политическа стратегия. Проектите на законодателни актове, адресирани до Европейския парламент и до Съвета, се изпращат на националните парламенти.⁵ Проектите на законодателни актове, инициирани от Комисията, се изпращат пряко на националните парламенти едновременно с изпращането им на Европейския парламент и на Съвета. Проектите на законодателни актове, инициирани от европейския парламент, се изпращат пряко от Европейския парламент на националните парламенти. Проектите на законодателни актове, инициирани от група държави членки, от Съюза, от Европейската централна банка или от Европейската инвестиционна банка, се изпращат от Съвета на националните парламенти. Дневният ред и резултатите от заседанията на Съвета, включително протоколите от заседанията, на които Съветът обсъжда проекти на законодателни актове, се изпращат директно на националните парламенти едновременно с изпращането им на правителствата на държавите членки.⁶

Съществуват и канали на обмен на информация, основани на интерпарламентарното сътрудничество чрез Конференция на парламентарните органи, специализирани по въпросите на ЕС (COSAC).⁷

Други канали за информация са порталът „Legislative observatory“ на Европейския парламент и неговата OEIL база данни, която дава възможност за проследяване на движението на законодателните предложения. Базата данни Eur-Lex отразява етапите от вземане на решения и проследява работата на различните институции, участващи в процеса. Системата IPEX предоставя интерпарламентарен онлайн обмен на информация за дейността на всеки парламент в рамките на ЕС.

Участието на депутати от Европейския парламент в състава на комисиите по европейски въпроси е рядкост. В белгийския Федерален съвет по европейските въпроси участват и евродепутати. Комисията на германския Бундестаг има смесен състав, но депутатите от Европейския парламент са без право на глас. Участието в работата на комисиите по европейски въпроси на депутати от Европейския парламент е

⁴ Чл. 1 от Протокол № 1 към Договора за функциониране на ЕС.

⁵ Чл. 2 от Протокол № 1 към Договора за функциониране на ЕС.

⁶ Чл. 5 от Протокол № 1 към Договора за функциониране на ЕС.

⁷ Чл. 10 от Протокол № 1 към Договора за функциониране на ЕС.

положително явление, защото, използвайки тяхната експертиза, комисията може по-точно да съставя своите становища. В повечето случаи съставите на комисиите по европейски въпроси се определят чрез пропорционално представителство на парламентарните групи.

Влиянието на национално ниво и на европейско ниво на националните парламенти върху политическия процес в Европейския съюз е израз на волята на държавите членки да внесат повече легитимност и демократичност в политическите процеси на европейско ниво.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анализ на проф. д.ю.н. Ангел Калайджиев и доц. д-р Димитър Хаджиниколов, 2006 г.
2. Договор за функциониране на Европейския съюз.
3. Договор за Европейския съюз.
4. Начева. Сн. Конституционната цивилизация и българският конституционализъм. Част първа. С., 2004.
5. Неновски. Н. Танчев. Е. Близнашки. Г. Киров. П. Конституциите по света. Швейцария, Австрия, Япония, Холандия, Португалия. С., 1994.
6. Попова. Ж. Право на Европейския съюз. С., 2011.
7. Протокол № 1 към Договора за функциониране на ЕС.
8. Протокол № 13 за ролята на националните парламенти в ЕС.
9. Протокол № 14 за Конференцията на парламентите.
10. Спасов. Б. Парламентарно право. Второ допълнено издание. С., 1993.
11. Стойчев. С. Парламентаризмът и политическата отговорност на правителството. С., 2003.
12. Танчев, Е. Белов. М. Сравнително конституционно право. С., 2009.